



**UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA
FACULDADE DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS SOCIAIS**

DEQUEX ARAÚJO SILVA JUNIOR

**O SISTEMA DE POLICIAMENTO GLOBAL
NA ORDEM MUNDIAL CONTEMPORÂNEA:
O BRASIL NA MISSÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A
ESTABILIZAÇÃO DO HAITI (MINUSTAH) E NO PROGRAMA DE
REASSENTAMENTO DE REFUGIADOS DO ACNUR**

**Salvador
2013**

DEQUEX ARAÚJO SILVA JUNIOR

**O SISTEMA DE POLICIAMENTO GLOBAL
NA ORDEM MUNDIAL CONTEMPORÂNEA:
O BRASIL NA MISSÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A ESTABILIZAÇÃO DO
HAITI (MINUSTAH) E NO PROGRAMA DE REASSENTAMENTO DE
REFUGIADOS DO ACNUR**

Tese apresentada à Banca Examinadora do Programa de Pós-graduação em Ciências Sociais da Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal da Bahia, como requisito parcial para a obtenção do título de Doutor em Ciências Sociais.

Área de Concentração: Sociologia Política

Orientadora: Prof^a. Dr^a. Ruthy Nadia Laniado

**Salvador
2013**

-
- Silva Junior, Dequex Araújo
- S586 O sistema de policiamento global na ordem mundial contemporânea: o Brasil na missão das Nações Unidas para a estabilização do Haiti (Minustah) e no programa de reassentamento de refugiados do Acnur / Dequex Araújo Silva Junior. – Salvador, 2013.
275f.
- Orientador: Prof^ª. Dr^ª Ruthy Nadia Laniado
- Tese (doutorado) – Universidade Federal da Bahia. Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, 2013.
1. Relações internacionais. 2. Segurança internacional. 3. Soberania. 4. Policiamento comunitário – Cooperação Internacional. I. Laniado, Ruthy Nadia. II. Universidade Federal da Bahia. Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas. III. Título.

DEQUEX ARAÚJO SILVA JUNIOR

**O SISTEMA DE POLICIAMENTO GLOBAL
NA ORDEM MUNDIAL CONTEMPORÂNEA:
O BRASIL NA MISSÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A ESTABILIZAÇÃO DO
HAITI (MINUSTAH) E NO PROGRAMA DE REASSENTAMENTO DE
REFUGIADOS DO ACNUR**

Tese apresentada à Banca Examinadora do Programa de Pós-graduação em Ciências Sociais da Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal da Bahia, como requisito parcial para a obtenção do título de Doutor em Ciências Sociais.

BANCA EXAMINADORA

Prof.^a. Dr.^a. Ruthy Nadia Laniado (Orientadora)
Universidade Federal da Bahia

Prof. Dr. Alcides Costa Vaz
Universidade de Brasília

Prof. Dr. Antônio Eduardo Alves de Oliveira
Universidade Federal do Recôncavo da Bahia

Prof. Dr. José Antônio Gomes de Pinho
Universidade Federal da Bahia

Prof. Dr. Daniel Mauricio Cavalcanti de Aragão
Universidade Federal da Bahia

Salvador, 17 de outubro de 2013.

Dedico este trabalho com muito carinho e amor à minha esposa Kelly Cristiane Silva e aos meus filhos Adrielle Silva e Dequex Silva Neto.

AGRADECIMENTOS

Agradeço aos profissionais entrevistados pelas informações técnicas que tanto auxiliaram na compreensão dos fenômenos sociais estudados: Cosmo Ferreira Filho, 3º Secretário da Divisão de Paz e Segurança Internacional (DPAZ) do Ministério das Relações Exteriores; Carlos Lúcio Waldino dos Santos, Coronel do Exército Brasileiro, Chefe da Seção de Planejamento da Divisão de Missão de PAZ (SPDMPAZ) do Comando de Operações Terrestre (Coter); Leonardo Moreira Pujol, Tenente da Polícia Militar da Bahia, que atuou na UNPOL/MINUSTAH; Mélanie Montinard, agente de relações internacionais da Viva Rio; Rafael Duarte Villa, Professor do Departamento de Ciência Política da Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo; Flávia Leão, Oficial de Elegibilidade do Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE) do Ministério da Justiça; e Vivian Holzacker, advogada do Centro de Acolhida de Refugiados da Cáritas Arquidiocesana de São Paulo (CASP).

Aos professores do Programa de Pós-graduação em Ciências Sociais da Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal da Bahia, meu agradecimento por terem contribuído de forma significativa à minha formação acadêmica durante o curso de doutorado. Agradeço também às pessoas do apoio administrativo do Programa que sempre fizeram os encaminhamentos necessários ao desenvolvimento do meu trabalho.

Agradeço aos meus companheiros da Polícia Militar da Bahia e da faculdade Dom Pedro Segundo pela confiança depositada durante o longo caminho trilhado para a realização da tese.

Agradeço aos meus eternos amigos de sempre Valmir Farias Martins e Claudemar Pimenta Góes pelo incentivo e pelo espírito de solidariedade.

Meu agradecimento especial à minha grande e estimada mestra Professora Dr^a Ruthy Nadia Laniado pelos anos de aprendizado e pela competência na orientação desta tese.

Por fim, agradeço aos meus pais, Dequex Araújo Silva e Zildete Santana Silva, pela minha existência e pela formação educacional básica que tanto me auxilia na conduta diária e na maneira de transpor os desafios da vida.

RESUMO

O aumento da complexidade das relações políticas internacionais em um mundo globalizado é ocasionado pela reestruturação do sistema capitalista, pela modificação dos limites das fronteiras e dos territórios e pela revolução tecnológica da informação a partir da década de 1970. Nas novas correlações de forças internacionais surgiram novos atores em cena: multinacionais, terroristas internacionais, criminosos transfronteiriços, organizações internacionais e não-governamentais, entre outros. Ademais, diversos fatores de ordem política influenciaram mudanças no sentido da segurança global e dos países, tal como o desmonte do bloco soviético e conflitos intensificados em diversos continentes (África e Ásia). Isso motivou a formação do Sistema de Policiamento Global (SPG) para o controle e a vigilância dos riscos transnacionais que ameaçam a segurança dos Estados e das pessoas. Este sistema tem a participação dos Estados, dos organismos internacionais e de organizações da sociedade civil que se orientam através dos princípios da governança, responsabilidade e solidariedade. As Operações de Manutenção da Paz e o Programa de Reassentamento Solidário são exemplos de SPG que se formam para administrar os riscos originários dos Estados colapsados e Estados fora-da-lei; surgem também para proteger os direitos humanos das pessoas vitimizadas pelos governos dessas comunidades políticas. Neste cenário, o Estado nacional passou a reestruturar o sistema de policiamento bifocal, dispositivo diplomático-militar e dispositivo político de polícia, para se acoplar estruturalmente aos sistemas de policiamento supraestatal e infraestatal com o intuito de estabelecer uma governança securitária, que tem como fulcro os princípios de segurança coletiva e segurança humana. É a partir desse tema que a presente tese estuda a participação do Brasil na missão de paz no Haiti (MINUSTAH, de 2004 até a presente data) e a assistência aos refugiados no Brasil através do Programa de Reassentamento Solidário (desde 1999). A participação do Brasil nesses dois fatores relativos às questões de segurança coletiva e humana hoje mostra que o país afirma a sua adesão aos novos princípios de segurança na ordem internacional, assim como busca consolidar uma maior projeção internacional como *global player* por meio de sua capacidade de mediar situações de conflito e de participar de decisões e ações políticas relevantes para a segurança mundial.

Palavras-chave: Relações Internacionais. Soberania. Policiamento Internacional. Segurança Internacional. Segurança Humana.

ABSTRACT

The increasing complexity of international political relations in a globalized world is caused by the restructuring of the capitalist system, by modifying the limits of borders and territories and the information technology revolution from the 1970s. In the new international correlation of forces emerged new actors on the scene: multinationals, international terrorists, criminals border, international and non-governmental organizations, among others. Moreover, several political factors influenced the changes aimed at global and countries security such as the dismantling of the Soviet bloc and intensified conflicts on several continents (Africa and Asia). This led to the formation of the Global Policing System (GPS) for the control and monitoring of transnational risks that threaten the security of National States and individuals. This system has the participation of States, international organizations and civil society organizations that are guided by the principles of governance, responsibility and solidarity. The Peacekeeping Operations and Resettlement Program are examples of GPS formed to manage the risks originating in collapsed States and outside-the-law States; appear also to protect the human rights of those affected by the governments of these political communities. In this scenario, the national state started to restructure the bifocal policing system, diplomatic-military device and political device of police to be coupled structurally to the supranational and infraestal policing system in order to establish a security-governance, which has as the fulcrum principles of collective security and human security. It is from this theme that this thesis studies the participation of Brazil in the peacekeeping mission in Haiti (MINUSTAH, 2004 to date) and assistance to refugees in Brazil through the Solidarity Resettlement Program (since 1999). Brazil's participation in these two factors relative to matters of collective and human security today shows that the country maintains its commitment to the new security principles in the international order, and seeks to consolidate greater international prominence as a global player through its ability to mediate conflict and to participate in political decisions and actions relevant to global security.

Keywords: International Relations. Sovereignty. International Policing. International Security. Human Security

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ACNUR	Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados
AG	Assembleia Geral
CARJ	Cáritas Arquidiocesana do Rio de Janeiro
CASP	Cáritas Arquidiocesana de São Paulo
CIVC	Comitê Internacional da Cruz Vermelha
CONARE	Comitê Nacional para Refugiados
Coter	Comando de Operações Terrestre
CRIA	Centro de Referência Integral do Adolescente
CS	Conselho de Segurança
CV	Cruz Vermelha
DOI	Departamento de Organismos Internacionais
DPKO	Departamento de Operações de Paz
DIDH	Direito Internacional dos Direitos Humanos
DIH	Direito Internacional Humanitário
DPAZ	Divisão de Paz e Segurança Internacional
DPI	Departamento de Informação Pública
ECOSOC	Conselho Econômico e Social
EUROPOL	Agência Europeia de Polícia
HRW	Human Rights Watch
ICISS	International Commission on Intervention and State Sovereignty
ILADH	Instituto Latino-Americano de Promoção e Defesa dos Direitos Humanos
LN	Liga das Nações
MERCOSUL	Mercado Comum do Sul
MICIVIH	Missão Civil Internacional no Haiti
MINUSTAH	Missão de Estabilização das Nações Unidas no Haiti
MRE	Ministério das Relações Exteriores
OEA	Organização dos Estados Americanos
OI	Organização Internacional
OING	Organização Internacional Não-Governamental
OMP	Operação de Manutenção de Paz

ONG	Organização Não-Governamental
ONU	Organização das Nações Unidas
OTAN	Organização do Tratado do Atlântico Norte
PNDH	Programa Nacional de Direitos Humanos
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
SGAP I	Subsecretaria-Geral Política I
SPDMPAZ	Seção de Planejamento da Divisão de Missão de PAZ
SPE	Sistema de Policiamento Estatal
SPG	Sistema de Policiamento Global
SPIE	Sistema de Policiamento Infraestatal
SPSE	Sistema de Policiamento Supraestatal
UE	União Europeia
UNAMIR	Missão de Assistência das Nações Unidas para Ruanda
UNEF I	First United Nations Emergency Force
UNMIK	Missão das Nações Unidas para Kosovo
UNIMISS	Missão das Nações Unidas para o Sudão do Sul
UNMOGIP	United Nations Military Observer Group in India and Pakistan
UNOSOM	Operação das Nações Unidas na Somália
UNPOL	Polícia das Nações Unidas
UNTSO	United Nations Truce Supervision Organization

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	12
1 A SOCIEDADE SOB A FORMA DE ESTADO: A INSTITUCIONALIZAÇÃO DO SISTEMA DE POLICIAMENTO ESTATAL.....	40
1.1 O CONTROLE SOCIAL FORMAL CRIADO A PARTIR DA DIVISÃO DO TRABALHO E DO MONOPÓLIO DA FORÇA FÍSICA PELO ESTADO.....	41
1.2 A DIMENSÃO INSTITUCIONAL DA VIGILÂNCIA E AS INSTITUIÇÕES DISCIPLINARES COMO SUSTENTÁCULOS DO CONTROLE SOCIAL NA SOCIEDADE MODERNA.....	48
2 A POLÍTICA INTERNACIONAL NA ORDEM WESTFÁLIA: O SISTEMA DE POLICIAMENTO INTERESTATAL	58
2.1 A EVOLUÇÃO DO ESTADO NO SISTEMA DE WESTFÁLIA.....	59
2.2 A POLÍTICA INTERNACIONAL E O SISTEMA DE SEGURANÇA INTERNACIONAL.	63
2.2.1 A Concepção Realista da Política Internacional: Segurança como Equilíbrio de Poder.....	64
2.2.2 A Concepção Idealista-liberal da Política Internacional: Segurança Coletiva	67
2.2.3 A Concepção Racionalista da Política Internacional: Segurança Humana	71
2.3 O SISTEMA DE POLICIAMENTO PARA A SEGURANÇA INTERNACIONAL NA ORDEM DE WESTFÁLIA	76
2.3.1 O Dispositivo Diplomático-Militar	77
2.3.2 O Dispositivo Político de Polícia	79
3 A POLÍTICA INTERNACIONAL NA ORDEM PÓS-WESTFÁLIA: OS NOVOS SISTEMAS DE POLICIAMENTO	82
3.1 O SISTEMA INTERNACIONAL PÓS-WESTFALIANO	82
3.1.1 A Reestruturação do Capitalismo e a Revolução Tecnológica da Informação	83
3.1.2 A Globalização da Política na Ordem Mundial Pós-Guerra Fria	91
3.1.3 A Justiça Internacional na Ordem Pós-Guerra Fria.....	98
3.1.4 Reestruturação, Funções e Sentido do Policiamento na Era da Globalização.....	106
4 O ESTADO NA ORDEM PÓS-WESTFÁLIA: AS TRANSFORMAÇÕES NA ESTRUTURA DO SISTEMA DE POLICIAMENTO ESTATAL – O CASO BRASILEIRO	119
4.1 A REESTRUTURAÇÃO DO DISPOSITIVO DIPLOMÁTICO-MILITAR	121

4.2	A REESTRUTURAÇÃO DO DISPOSITIVO POLÍTICO DE POLÍCIA	127
4.3	O ACOPLAMENTO ESTRUTURAL DO SISTEMA DE POLICIAMENTO ESTATAL BRASILEIRO COM OS SISTEMAS DE POLICIAMENTO SUPRA E INFRAESTATAL NA ERA PÓS-WESTFALIANA.....	136
5	O SISTEMA DE POLICIAMENTO GLOBAL EM TORNO DAS OPERAÇÕES DE MANUTENÇÃO DE PAZ DA ONU SOB A PERSPECTIVA DOS ATORES SOCIAIS	142
5.1	CONCEITUAÇÃO DAS OPERAÇÕES DE MANUTENÇÃO DA PAZ	143
5.2	BREVE HISTÓRICO DAS OPERAÇÕES DE MANUTENÇÃO DA PAZ	148
5.3	AS OPERAÇÕES DE MANUTENÇÃO DA PAZ COMO ACOPLAMENTO ESTRUTURAL	155
5.3.1	O Conselho de Segurança da ONU como Sistema de Policiamento Supraestatal (SPSE)..	155
5.3.2	O Sistema de Policiamento Estatal (SPE) na Era Pós-Guerra Fria	159
5.3.3	A Organização Não Governamental (ONG) como Sistema de Policiamento Infraestatal (SPIE)	165
5.4	A PERCEPÇÃO DOS ATORES SOCIAIS ATUANTES NA OPERAÇÃO DE MANUTENÇÃO DE PAZ (OMP): A MISSÃO DAS NAÇÕES UNIDAS DE ESTABILIZAÇÃO DO HAITI (MINUSTAH) COMO OBJETO EMPÍRICO DE ANÁLISE	169
5.4.1	Breve Histórico da Missão das Nações Unidas de Estabilização do Haiti (MINUSTAH) .	170
5.4.2	A Percepção dos Atores sobre a Missão das Nações Unidas de Estabilização do Haiti (MINUSTAH) como Sistema de Policiamento Global (SPG).....	173
5.4.3	Conclusão sobre a Percepção dos Atores sobre a Missão das Nações Unidas de Estabilização do Haiti (MINUSTAH)	211
6	O SISTEMA DE POLICIAMENTO GLOBAL EM TORNO DO PROGRAMA DE REASSENTAMENTO DE REFUGIADOS SOB A PERSPECTIVA DOS ATORES SOCIAIS	217
6.1	REGIME INTERNACIONAL DE PROTEÇÃO DOS REFUGIADOS: BREVE HISTÓRICO	218
6.2	PROGRAMA DE REASSENTAMENTO SOLIDÁRIO COMO ACOPLAMENTO ESTRUTURAL DO SISTEMA DE POLICIAMENTO GLOBAL (SPG).....	226
6.2.1	Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR) como Sistema de Policiamento Supraestatal (SPSE)	228
6.2.2	Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE) como Sistema de Policiamento Estatal (SPE)	234
6.2.3	A ONG como Sistema de Policiamento Infraestatal (SPIE): o Caso Cáritas	237

6.3	A PERCEPÇÃO DOS ATORES SOCIAIS ATUANTES NO PROGRAMA DE REASSENTAMENTO SOLIDÁRIO DO ACNUR NO BRASIL	240
6.3.1	Atores Estatais atuantes no Programa de Reassentamento Solidário	241
6.3.2	Atores Infraestatais atuantes no Programa de Reassentamento Solidário.....	248
6.3.3	Atores Supraestatais atuantes no Programa de Reassentamento Solidário	257
6.4	CONCLUSÃO SOBRE A PERCEPÇÃO DOS ATORES SOBRE O PROGRAMA DE REASSENTAMENTO SOLIDÁRIO DO ACNUR NO BRASIL	261
	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	265
	REFERÊNCIAS.....	275

INTRODUÇÃO

O Sistema de Policiamento Estatal (SPE)¹ passou por um processo de reestruturação nos seus elementos constitutivos após o término da Guerra Fria. Esta reestruturação está relacionada com as mudanças no ambiente internacional westfaliano devido à incapacidade dos Estados de manterem sozinhos a vigilância e o controle sobre os riscos² engendrados pelos processos globais que possibilitam os fluxos transnacionais de bens, serviços, capital, população e conhecimento (THERBORN, 2001), tanto de forma legal como de forma ilegal. Esta incapacidade dos Estados é constatada pela crescente recorrência a acordos bilaterais e multilaterais para a criação de um sistema comum de segurança. A reestruturação do sistema de policiamento estatal³ se dá nos âmbitos setorial e espacial para atender às novas demandas

¹ Denomino o sistema de policiamento estatal, criado a partir do Tratado de Westfália (1648), de *sistema de policiamento estatal bifocal*, tomando como referência os mecanismos de segurança mencionados por Foucault (2008b): dispositivo diplomático-militar e dispositivo político de polícia. O dispositivo diplomático-militar refere-se a um corpo permanente e profissional de diplomatas e militares preparados para, respectivamente, negociar em nome do *equilíbrio de poder* entre as nações e guerrear com o objetivo também de estabelecer um *equilíbrio de poder* entre os Estados num espaço concorrencial de força. O dispositivo político de polícia refere-se a um conjunto de cálculos e de técnicas que possibilita, por um lado, constituir uma relação de mobilidade entre a ordem interna do Estado e o crescimento de suas forças constitutivas (população, exército, força pública, recursos naturais, produção, comércio, circulação monetária, tecnologia) sem, contudo, deixar de lado a estabilidade e o controle do próprio Estado sobre suas próprias forças; por outro lado, possibilita aumentar o poderio do Estado como forma de manter o *equilíbrio de poder* nas relações interestatais através do aumento das suas forças constitutivas.

² A ideia de risco surge com a modernidade e adveio de uma mudança de compreensão sobre os fenômenos súbitos. Estes podem resultar das próprias atividades ou das deliberações humanas e não do acaso ou da vontade divina como era imputada nos períodos pré-modernos. Com isso, a noção de risco substituiu em parte a noção de fortuna ou destino dentro da modernidade. O risco difere do perigo, mas estão intimamente inter-relacionados, pois o risco pressupõe o perigo, ou seja, uma pessoa que quer arriscar algo está cortejando o perigo, entendido aqui como uma ameaça aos resultados requeridos. Risco e perigo se entrelaçam, respectivamente, com confiança e segurança (GIDDENS, 1991). Vide discussão mais detalhada da questão em: SILVA JUNIOR, Dequex Araújo. Policiamento e políticas públicas de segurança: estratégias, contrastes e resultados das ações de policiamento em Salvador (2004-2006). Universidade Federal da Bahia. Salvador, 2007.

³ Podemos entender aqui policiamento estatal de duas formas. A primeira é mais geral e se expressa em todas as atividades de vigilância e controle exercidas pelo Estado para expandir o seu poder tanto dentro como fora do domínio territorial, ou seja, trata-se do policiamento para o exercício do poder governamental (GIDDENS, 2001). A segunda é mais restrita, pois se trata de “um aspecto dos processos de controle social, que ocorre universalmente em todas as situações sociais onde houver, no mínimo, potencial para conflito, desvio ou desordem [...]”, envolvendo, assim, “vigilância para descobrir infrações existentes ou previstas, e a ameaça ou mobilização de sanções para garantir a segurança da ordem social” (REINER, 2004, p. 27). No primeiro caso se refere a todos os meios estatais de vigilância e controle. No segundo caso trata-se das atividades realizadas mais especificamente pelas organizações policiais. Este trabalho quando se refere ao sistema de policiamento estatal está adotando a primeira concepção.

na área de segurança (JOHNSTON, 2002). No primeiro caso, observa-se uma descentralização – com o surgimento de forças públicas locais, nacionais, regionais e globais – e uma terceirização do policiamento – com o surgimento da segurança privada e formas híbridas de organização do policiamento envolvendo, por exemplo, forças públicas, seguranças privadas e organizações não governamentais. No segundo caso, há um processo de integração espacial do policiamento através da cooperação internacional – até mesmo a formação de redes de policiamento que conectam as esferas local, nacional, regional e global – para conter e controlar os riscos transnacionais como, por exemplo, terrorismo internacional, tráfico de drogas, contrabando de armas, riscos ambientais, atividades transfronteiriças de guerrilhas, fluxos migratórios, conflitos étnicos, violações dos direitos humanos, aumento da pobreza e da desigualdade social. Estes riscos ameaçam, dentro e fora, a soberania clássica dos Estados-nação e, em inúmeras situações, os próprios regimes democráticos. Isto porque os espaços estatais não mais coincidem com os espaços de policiamento e segurança, exigindo, assim, uma combinação de esforços nacionais, regionais e globais que articulam medidas policiais, militares, econômicas, sociais, culturais e jurídicas para a formação de comunidades seguras (FLEMES, 2005). Ou seja, o policiamento como vigilância e controle da ordem interna do Estado na atualidade globalizada não se restringe ao poder governamental e às organizações policiais estatais⁴, estendendo-se também às organizações privadas e às organizações da sociedade civil (SHEARING, 2003; GARLAND, 2008).

A criação de polícias regionais, como a Agência Europeia de Polícia (EUROPOL – *European Law Enforcement Agency*), e de polícias globais, como a Polícia das Nações Unidas (UNPOL – *United Nations Police*), bem como a desterritorialização de ambas para atuar em apoio às polícias locais em atividades de repressão e controle da criminalidade transnacional ou mesmo, em casos extremos, intervir em situação de desordem pública nos chamados Estados fracassados⁵, exemplificam a reestruturação setorial e espacial do policiamento da atual

⁴ A atividade de policiamento como vigilância e controle da violência no âmbito interno (pacificação interna) passou para a responsabilidade governamental e, mais especificamente, para a polícia com o surgimento do Estado moderno que reivindicou o monopólio do uso da força física para a ampliação do seu poder. Sobre a reivindicação do monopólio da força física pelo Estado ver Capítulo 1 desta pesquisa.

⁵ Os Estados colapsados ou fracassados são aqueles, segundo Chomsky, que não têm a capacidade “de proteger seus cidadãos da violência – talvez mesmo da destruição – e” cujos governantes “dão mais prioridade a garantir o poder e a riqueza dos setores que dominam o Estado”. Um Estado não-democrático também se constitui,

ordem mundial. A Agência Europeia de Polícia⁶, criada em 1995, tem como finalidade o policiamento preventivo e repressivo da criminalidade transnacional e do terrorismo no interior da União Europeia (PEDROSO, 2000; ARTURI, 2004). A Polícia das Nações Unidas⁷ tem como finalidade monitorar, aconselhar, treinar e reestruturar as organizações policiais (as chamadas *peacekeeping* e *peacebuilding*), bem como exercer o policiamento criminal e de ordem pública, juntamente com as polícias locais dos Estados colapsados (BAYLEY, 2006a, 2006b).

Dentro desta nova realidade, os regimes⁸ e as instituições⁹ internacionais estão desenvolvendo um papel importante no direcionamento e na regulamentação das diversas formas de policiamento nascentes a partir dessa reestruturação, setorial e espacial, e que se direcionam, de forma convergente, para controle e administração dos riscos¹⁰, possibilitando, assim, a criação de sistemas de policiamento não-estatais. Ou seja, os Estados – que na ordem westfaliana se fundamentavam no princípio da coexistência cujos sustentáculos eram a soberania e a igualdade entre eles – estão tendo que abrir mão de parte de sua soberania para a criação de sistemas de policiamento fundados na cooperação internacional, pois esta se tornou uma instituição importante, no campo da política internacional, por possibilitar a construção das comunidades internacionais a partir do direito internacional, das organizações internacionais e, principalmente, dos regimes internacionais (SMOUTS, 2004).

segundo os liberais, em Estados fracassados, não por serem fracos, mas por não garantirem o funcionamento das instituições democráticas. Esta concepção justificou a invasão ao Iraque (2009, p. 48).

⁶Informações mais detalhadas sobre as atividades da EUROPOL disponível no site http://europa.eu/agencies/pol_agencies/europol/index_pt.htm (consultado em 27/01/2011).

⁷Informações mais detalhadas sobre as atividades da UNPOL disponível no site www.un.org/en/peacekeeping/sites/police/index.shtml (consultado em 27/01/2011).

⁸ James N. Rosenau (2000b) define regime internacional como um conjunto de princípios (implícitos ou explícitos), normas, regras e procedimentos decisórios onde convergem as expectativas dos atores (governamentais, intergovernamentais e não-governamentais) que se destinam a regular as atividades transfronteiriças em nome de interesses compartilhados sobre áreas temáticas específicas.

⁹ Para Oran R. Young (2000) e Joseph S. Nye Jr (2009), a interdependência e a globalização política, respectivamente, vêm ampliando a efetividade das instituições internacionais, bem como a necessidade de criar mais arranjos institucionais para regular e controlar as ações dentro do sistema internacional. Trataremos mais da interdependência e da globalização no Capítulo 3.

¹⁰ Segundo alguns analistas, o policiamento contemporâneo vem deixando de se centrar exclusivamente no crime para se direcionar para a administração dos riscos (JOHNSTON, 2002).

Os regimes e instituições internacionais de controle de armamento nuclear têm, através da cooperação internacional, por exemplo, regulado o sistema de policiamento orientado à administração dos riscos de uma guerra nuclear a partir do controle da produção interna de armamento dos países. O Tratado de Não Proliferação de Armas Nucleares (1970) busca criar uma política de cooperação entre os Estados não detentores de armamento e os Estados detentores no sentido de evitar que os primeiros construam artefatos bélicos nucleares e que os segundos destruam os já existentes. O art. 4º do referido Tratado estabelece a obrigatoriedade da eliminação das armas nucleares, bem como a Corte Internacional de Justiça reafirmou, em 1996, esta exigência sob pena de considerar o infrator um Estado fora-da-lei¹¹ (CHOMSKY, 2009).

Os regimes e as instituições internacionais dos direitos humanos regulamentam o sistema de policiamento orientado à administração dos riscos que ameaçam a dignidade humana a partir da promoção do desenvolvimento socioeconômico sustentável e da disseminação dos valores dos direitos humanos, pois a legitimidade e o aumento da confiança dos governos passam cada vez mais pelo respeito dos Estados-nação aos regimes internacionais cujas temáticas incidem sobre questões relacionadas às garantias dos direitos civis, políticos, econômicos, sociais e culturais. Os países que não são signatários de tais regimes são vistos com desconfiança¹² pela sociedade internacional (PIOVESAN, 2010). Com isso, a soberania passa a ser definida também como capacidade do Estado de garantir e promover os direitos humanos, onde a promoção desses direitos se dá: internamente, através de políticas públicas desenvolvimentista nas esferas econômica, social e política; e, externamente, a partir de ações integradas com outros países, organismos não governamentais e organismos governamentais internacionais com o fito de auxiliar no desenvolvimento interno dos países, inclusive daqueles que estão passando por problemas graves de estabilidade financeira, déficit democrático, violação dos direitos humanos etc. (GHAI, 2003; COMPARATO, 2005; REIS, 2006). Assim, a noção de desenvolvimento se integra ao conceito ampliado de segurança. Esta integração ocorre com a Declaração das Nações Unidas sobre o Direito ao Desenvolvimento de 1986 (A/RES/41/128) que reconhece o desenvolvimento nas esferas

¹¹ Estados fora-da-lei são definidos por Chomsky como aqueles “cujas lideranças tratam com desprezo o direito e os tratados internacionais, instrumentos de aplicação compulsória para os outros, mas não para o Estado fora-da-lei” (2009, p. 48).

¹² São vistos, *grosso modo*, como Estados fracassados ou Estados fora-da-lei.

econômica, social, cultural e política como condição para o bem-estar da população e dos indivíduos no instante em que todos usufruam de forma justa dos benefícios dele resultante, sendo o direito ao desenvolvimento um direito humano inalienável promotor da realização plena de todos os outros direitos humanos e das liberdades fundamentais¹³.

É importante ressaltar que o sistema de policiamento destinado ao controle das violações dos direitos humanos, à promoção do desenvolvimento socioeconômico sustentável e à disseminação da democracia vem sendo implementado, *grosso modo*, a partir das Operações de Manutenção da Paz (OMPs), que são intervenções policiais¹⁴ nos chamados Estados fracassados através dos conceitos de segurança coletiva e de segurança humana da ONU¹⁵. No Haiti, por exemplo, a ONU interveio, através do Conselho de Segurança, a partir da Resolução 1529, de 2004, mobilizando uma Força Multilateral Interina de emergência, formada pelos Estados Unidos, França, Canadá e Chile, que ocupou o território haitiano no final de fevereiro com o objetivo de controlar o conflito político. Em junho, através da Resolução 1542, a Força Multilateral foi substituída pela Missão das Nações Unidas para a Estabilização do Haiti (MINUSTAH), composta por efetivos militares, policiais e civis da Argentina, Chile, Guatemala, Peru e Uruguai, onde o componente militar está sob o comando do Brasil. A missão tem como objetivo o restabelecimento da estabilidade do país através da cooperação internacional para o desenvolvimento econômico e social (SARDENBERG, 2005; FERNANDES e MINEIRO, 2008).

Os regimes e as instituições regionais também se tornaram relevantes para criar e regular sistemas de policiamento mais regionalizados. Para o controle e a repressão da criminalidade internacional na região da América do Sul, os Estados estão recorrendo aos acordos bilaterais

¹³ Cf. Declaração das Nações Unidas sobre o Direito ao Desenvolvimento disponível no site www.dhnet.org.br. (consultado em 05/11/2010). A respeito da análise da Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento confira Ghai (2003) e Comparato (2005). Sobre a internacionalização dos direitos humanos confira Reis (2006).

¹⁴ Intervenção em um sentido mais amplo, segundo Nye Jr., “refere-se a ações externas que influenciam os assuntos internos de outro estado soberano” (2009, p. 201).

¹⁵ Em 2005, a ONU, através do Painel de Alto Nível sobre Ameaças, Desafios e Mudanças, ratificou, segundo Nye Jr., “a ‘norma de que existe uma responsabilidade coletiva internacional de proteger [...] os civis das consequências da guerra e dos abusos aos direitos humanos’. De acordo com o painel da ONU, essa responsabilidade é ‘exercida pelo Conselho de Segurança, autorizando intervenção militar, pelo menos como último recurso, na eventualidade de genocídio e outras mortes em larga escala, limpeza étnica ou graves violações das leis humanitárias que os governos soberanos tenham se mostrado incapazes de impedir ou sem disposição para conter’” (2009, p. 200).

e multilaterais para a cooperação na esfera policial. O Brasil, no âmbito regional, aderiu, em 1998, ao *Plano de Cooperação e Assistência Recíproca para a Segurança Regional* e ao *Plano de Segurança para a Tríplice Fronteira* com os países do MERCOSUL¹⁶ para coibir e controlar a criminalidade transfronteiriça como, por exemplo, a lavagem de dinheiro, o terrorismo internacional, a imigração ilegal, o narcotráfico, o contrabando de armas. Em 1999, o país assinou o *Plano Geral de Cooperação e Coordenação Recíproca para a Segurança Regional* entre os países do MERCOSUL, da Bolívia e do Chile que substituiu o *Plano de Cooperação e Assistência Recíproca para a Segurança Regional* (1998) e o *Plano de Segurança para a Tríplice Fronteira* (1998). O Plano de 1999 tem como objetivo “Maximizar os níveis de segurança comunitária em relação a fatos criminais em geral, e em particular os que ultrapassam as fronteiras, com o objetivo de alcançar o desenvolvimento sustentável da região”. O Plano tem como metas: a “assistência recíproca entre os órgãos de controle e as forças de segurança e/ou policiais, mediante o intercâmbio de informações”; a cooperação e a coordenação “para o desenvolvimento de atividades simultâneas operacionais e de controle”; o “estabelecimento dos meios materiais necessários para o exercício da ação policial, mediante a implementação de sistemas de informática e de comunicações”; e, da “utilização racional dos recursos humanos disponíveis, aperfeiçoando sua capacitação por meio das inter-relações entre os diferentes órgãos de controle e forças de segurança e/ou policiais, bem como por meio do intercâmbio de experiências entre eles”¹⁷. Ainda no âmbito regional ficou estabelecido, em 2006, através da decisão nº 16/06, o Acordo de cooperação em matéria de segurança regional entre os países do MERCOSUL, incluindo também a Colômbia, o Equador, o Peru e a Venezuela. O objetivo deste Acordo “é otimizar os níveis de segurança da região, promovendo a mais ampla cooperação e assistência recíproca na prevenção e repressão das atividades ilícitas, especialmente as transnacionais[...]”. Conforme o citado Acordo, a cooperação se dará a partir: a) do “intercâmbio de informação, de análise e de

¹⁶ O MERCOSUL surge em 26 de março de 1991 como uma proposta de mercado comum através da assinatura do Tratado de Assunção pela Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai. Esse modelo de integração regional nasce devido às profundas modificações no ambiente internacional com o fim da Guerra Fria e da bipolaridade, pelo crescimento do comércio mundial e pela interdependência dos fluxos de mercadorias no âmbito global. Ele é também considerado como uma estratégia adotada pelos governos da região para o enfretamento dos impactos ocasionados pelos processos de reestruturação do capitalismo e pela globalização. Para um melhor entendimento sobre o MERCOSUL como modelo de integração regional ver Oliveira (2003) e Oliveira (2010).

¹⁷ Cf. MERCOSUL. Decisão nº 23/99. “Plano Geral de Cooperação e Coordenação Recíproca para a Segurança Regional no Mercosul, República da Bolívia e República do Chile” disponível no site <http://www.mercosul.gov.br/normativa/decisoes/1999/mercosul-cmc-dec-no-23-99?searchterm=mercosul%2Fcmc%3Bdec.n%C2%BA+23%2F99> (consultado em 05/11/2010).

apreciações”; b) da “realização de atividades operacionais coordenadas, simultâneas e/ou complementares”; e, por fim, c) da capacitação e da geração “de mecanismos e instâncias para materializar esforços comuns no campo da segurança pública e a segurança das pessoas e seus bens”¹⁸.

No âmbito hemisférico também se observa a criação de um sistema de policiamento regional para coibir e controlar a criminalidade internacional através do multilateralismo. Os Estados membros da OEA assinaram, em 18 de março de 1994, um acordo de cooperação para reprimir o tráfico internacional de menores (*Convenção Interamericana sobre Tráfico Internacional de Menores*), onde o Brasil ratificou este acordo em 1998¹⁹ (OLIVEIRA e ONUKI, 2000; PAGLIAI, 2006). Em 2002, firmaram a *Convenção Interamericana Contra o Terrorismo*²⁰ depois dos atentados terroristas aos Estados Unidos, em 11 de setembro de 2001. Esses eventos desestabilizaram a concepção clássica de soberania dos Estados-nação, bem como mostraram a perda relativa dessas comunidades políticas do monopólio absoluto e exclusivo da força devido ao acesso, por parte de atores não estatais, de equipamentos de destruição tecnologicamente sofisticados possibilitado pela globalização e revolução tecnológica da informação a partir da década de 1970. Esse acesso não só possibilita a formação de redes transnacionais de terroristas, mas também de organizações criminosas vinculadas, por exemplo, aos tráficos de armas, drogas, pessoas e órgãos, que, por sua vez, gera uma economia informal que se tornou responsável por quase um quinto da economia global (CASTELLS, 1999a, 1999b, 1999c; NAÍM, 2006; HOBBSAWM, 2007; GLENNY, 2008; NYE JR, 2009).

Formas regionalizadas e hemisféricas de instrução para a criação de sistemas de policiamento destinados à administração dos riscos relacionados às violações dos direitos humanos e aos conflitos interestatais também têm sido desenvolvidas a partir dos arranjos institucionais de

¹⁸ Cf. MERCOSUL. Decisão nº 16/06. “Acordo Quadro sobre Cooperação em Matéria de Segurança Regional entre os Estados partes do Mercosul, a República da Bolívia, a República do Chile, a República da Colômbia, a República do Equador, a República do Peru e a República Bolivariana da Venezuela”. Disponível no site www.mercosul.gov.br/normativa/decisoes/2006/mercosul-cmc-dec-no-16/06/re.

¹⁹ Cf. BRASIL. Divisão de Atos Internacional. Decreto nº 2.740, de 20 de agosto de 1998. Disponível no site www2.mre.gov.br – Convenção Interamericana sobre o Tráfico Internacional de Menores.

²⁰ O Brasil ratificou esta Convenção, em dezembro de 2005, com o Decreto nº 5.639. Cf. BRASIL. Divisão de Atos Internacional. Disponível no site www2.mre.gov.br – Convenção Internacional Contra o Terrorismo.

cooperação internacional. Os Estados americanos têm realizado uma série de ações conjuntas ou combinadas com o uso das forças armadas sob a coordenação das organizações intergovernamentais, bem como de forma bilateral ou multilateral (HANG, 2008; SOSA, 2008). Estas forças combinadas, de forma geral, atuam em missões de paz e em atividades de treinamento de interoperabilidade²¹. O Brasil tem participado de vários exercícios militares combinados, entre eles destacam-se Salitre e Estrela Austral, ambos realizados no Chile, entre 2002 e 2007. O primeiro foi organizado pela força aérea chilena e destinou-se a capacitar os efetivos militares do Brasil, Estados Unidos, Argentina e França (agindo como países observadores Venezuela, Equador, México e Bolívia) para atuarem em crises humanitárias e proporcionar segurança regional. O segundo foi patrocinado pelo Comando Sul dos Estados Unidos e teve como objetivo capacitar os efetivos das forças militares do Chile, Brasil, Estados Unidos, Paraguai e Uruguai para atuarem em situações de ameaças mundiais (PINO, 2008).

A mudança na estrutura do sistema de policiamento, como já foi mencionada acima, é impulsionada pelas transformações na estrutura da política internacional convencional originada com o Tratado de Westfália (1648) que inaugurou, conforme Aron (1986), o sistema interestatal formado por Estados independentes e soberanos que se relacionam dentro da lógica do equilíbrio de poder²². Com isso, o sistema de policiamento estatal – formado pelo dispositivo diplomático-militar e dispositivo político de polícia – que também se baseia na lógica do equilíbrio de poder²³, passou pelas seguintes reformulações: a) mudança de

²¹ Sobre os treinamentos conjuntos entre as forças militares brasileiras e de outros países ver Revista militar DIÁLOGO: Fórum das Américas. V. 20, Nº .., 2010.

²² Para o realista Hans J. Morgenthau (2003), o sistema de estados modernos engendrou uma busca pelo poder, por parte das diversas nações, para manter ou alterar o *status quo*, como forma de evitar que um Estado obtivesse o domínio universal. É dentro desta lógica que a guerra se tornou um recurso político indispensável para evitar o desequilíbrio de poder do sistema. Seguindo a mesma linha de raciocínio, o neo-realista Kenneth Waltz define equilíbrio de poder como o “equilíbrio de todas as capacidades, incluindo a força física, que os Estados escolhem usar na busca de suas metas (2004, p. 253). Assim, “a capacidade de uso da força tende a se tornar o índice com base no qual se mede o equilíbrio de poder (2004, p. 258-259). Para o racionalista Martin Wight (1978), a política internacional westfaliana é melhor entendida a partir da lógica do equilíbrio de poder, onde os estados são vistos como pesos no prato da balança e a relação entre eles visa a evitar que um Estado ou grupo de estados desequilibre a balança com o aumento do seu poderio representado, por exemplo, pela sua posição estratégica e extensão geográfica, pelos recursos econômicos e produção industrial e pela tecnologia militar.

²³ O conceito de segurança realista se fundamenta a partir de duas vertentes: uma defensiva, que delinea a política de segurança nacional, e outra estratégico-militar, que delinea a política de equilíbrio de poder entre as nações (VILLA, 1999).

percepção sobre o custo/benefício da guerra (o caráter mais destrutivo das armas com o desenvolvimento do armamento nuclear, os elevados custos da ocupação militar, a disseminação dos princípios dos direitos humanos e dos valores democráticos); b) advento das novas tecnologias de comunicação, informação e transporte; c) aumento da interdependência econômica criado pela reestruturação do sistema capitalista, que elevou exponencialmente as transações comerciais; d) surgimento de riscos e perigos causados por atores não-estatais como, por exemplo, terroristas internacionais, criminosos transnacionais, imigrantes ilegais e refugiados; e, por fim, e) propagação dos valores e das instituições democráticas, bem como uma maior aproximação das heterogeneidades culturais devido aos fluxos desterritorializados de pessoas e bens culturais (ZACHER, 2000).

Com a mudança de percepção sobre o custo/benefício da guerra o dispositivo militar de cada Estado se direciona cada vez mais para atuar em atividades de policiamento regional e global por meio de intervenções conjuntas sob a coordenação de organismos intergovernamentais em Estados colapsados. A Operação de Manutenção da Paz (OMP) exemplifica esta nova realidade. Ademais, com a redução das ameaças estadocêntricas (onde a guerra interestatal era o principal risco) e o surgimento de novos atores não-estatais, causadores de novos riscos e perigos, o dispositivo militar também se direcionou (de forma conjunta ou não) para atuar em conflitos intraestatais tais como conflitos étnicos e religiosos, guerras de libertação nacional, combate ao terrorismo, combate ao narcotráfico e intervenções de caráter humanitário. As operações conjuntas das forças militares e policiais norte-americanas e colombianas contra o narcotráfico, a partir do Plano Colômbia (1999), bem como as ações de cooperação entre as forças militares e policiais dos EUA e de outros países andinos, através da Iniciativa Andina Antidrogas (2001), exemplificam esta nova realidade (VILLA & OSTOS, 2005).

O dispositivo político de polícia, que tradicionalmente se fundamentava no conceito de segurança nacional realista (preocupação exclusiva com as forças vitais do Estado para garantir um equilíbrio de poder), se reorganizou para aderir a uma nova concepção de segurança, mais regionalizada e cooperativa. É a partir dessa lógica de integração cooperativa que se forma os sistemas supranacionais de segurança coletiva, como, por exemplo, a Organização das Nações Unidas (ONU), a Organização dos Estados Americanos (OEA) e a União Europeia (UE) (HANG, 2008). Com isso, a segurança coletiva passou a organizar a estrutura do sistema de policiamento dos países democráticos, principalmente dos que não mantêm um sistema próprio, inserindo, assim, na agenda política internacional de segurança

não só questões relacionadas com os riscos e perigos globais (entrada de produtos ilegais através das fronteiras, atuação de organizações criminosas transnacionais, imigrações ilegais, tráficos de toda espécie, terrorismo internacional etc.), mas, também, questões relacionadas à violação dos direitos humanos, à preservação do meio ambiente, à disseminação de regimes democráticos e ao desenvolvimento econômico como forma de criar uma ordem internacional estável (OLIVEIRA e ONUKI, 2000).

Em suma, são essas transformações na estrutura da política internacional westfaliana que impulsionam os estados à reconfigurar os seus dispositivos político de polícia e diplomático-militar para torná-los mais flexíveis com vistas à construção de um sistema integrado de segurança de características multidimensional²⁴ e comunitária²⁵. A estrutura do sistema de policiamento estatal torna-se descentralizada, multifuncional, multiterritorializada e globalizada.

O estudo aqui proposto tem como tema geral policiamento e segurança na atual ordem global pós-Guerra Fria e os seus reflexos na política interna e externa do Estado-nação. O estudo parte de quatro eixos analíticos que se entrelaçam. Primeiro, considera a nova ordem estratégica mundial desde o fim da Guerra Fria e os riscos multifacetados e transnacionais que ameaçam a ordem interna dos Estados-nação (segurança nacional), das regiões (segurança regional) e do mundo (segurança internacional). Segundo, considera o novo sentido da política e da normatização internacionais com a entrada de novos atores em uma esfera que era de exclusividade dos Estados, conforme as concepções tradicionais do realismo, idealismo e racionalismo, e que engendram novos referenciais de segurança e novos sistemas de policiamento. Terceiro, observa a nova ordem econômica do capitalismo mundializado e seu contraponto estratégico relativo às desigualdades, considerando a segurança como fator de

²⁴ Para alguns analistas das relações internacionais, por conta das transformações ocorridas a partir do último terço do século XX, a segurança deixou de ser uma questão meramente geopolítica para adquirir um formato multidimensional (político, econômico, social, cultural, ambiental), tendo como parâmetros, por um lado, um conjunto de valores democráticos e, por outro, valores estratégicos de alinhamentos nacional, regional, hemisférico e global que estabelece uma relação entre segurança, liberdade e direitos humanos (Cf. VILLA, 1999; BARROSO, 2006; BERTAZZO, 2007; NYE JR., 2009).

²⁵ A segurança deixou de ser de responsabilidade exclusiva dos Estados-nação para assumir um caráter regional e global (Cf. MIYAMOTO, 1997, 2002; CRUZ, 2004). Assim, o conceito de *security community* ganha corpo, abrindo perspectivas para a cooperação entre os Estados-nação com vista ao enfrentamento das questões de (in)segurança. Para um melhor entendimento do conceito de segurança comunitária ver Deutsch (1982); Bauman (2003); Flandes (2005).

desenvolvimento dentro das nações, promovendo justiça e democracia na perspectiva da segurança humana. Por último, o quarto eixo diz respeito à nova dimensão da violência para além dos conflitos militares e das guerras, uma violência organizada em torno da criminalidade interna e internacional (narcotráfico, comércio ilegal de armas, terrorismo político, tráfico humano, migrações ilegais, etc.), transcendendo os limites territoriais do Estado-nação e da segurança civil.

A necessidade de aumentar a vigilância e o controle sobre os riscos transnacionais exige reconfigurações do policiamento bifocal do Estado (dispositivo político de polícia e dispositivo diplomático-militar) para aderir ao bilateralismo e ao multilateralismo através dos regimes e das instituições internacionais. Há o acoplamento estrutural aos sistemas de policiamento não-estatais supranacionais, denominado neste trabalho de *Sistema de Policiamento Supraestatal* (SPSE), e infranacionais, denominado de *Sistema de Policiamento Infraestatal*²⁶ (SPIE). Ambos atuam paralelamente com o *Sistema de Policiamento Estatal* (SPE). Com isso, o Estado compartilha, em determinadas circunstâncias, o monopólio legítimo do uso da força em prol de uma maior segurança interna. Nesta nova realidade algumas questões são suscitadas na pesquisa. A formação de sistemas de policiamento supraestatal e infraestatal colocaria em xeque os princípios da soberania e da autodeterminação do Estado? O surgimento dos sistemas de policiamento supraestatal e infraestatal seria um prenúncio à formação de um sistema de policiamento global, onde a segurança mundial dependeria de estabelecimento de redes entre Estados, Organizações Internacionais (OIs) e Organizações Não-Governamentais (ONGs)? Com a formação do sistema de policiamento global, o sistema de policiamento estatal bifocal (dispositivo político de polícia e dispositivo diplomático-militar) perderia suas funções ou assumiria outras funções? De que forma os sistemas de policiamento supraestatal e infraestatal podem contribuir com o sistema de policiamento estatal para a coerção e o controle dos riscos globais no interior dos Estados? Podem os novos sistemas de policiamento supraestatal e infraestatal contribuir para a construção de uma justiça internacional?

²⁶ Os conceitos supraestatal e infraestatal, utilizados de forma associada ao de policiamento, são baseados nos teóricos da globalização para se referir às formas de controle e vigilância exercidas pelas organizações internacionais e organismos não-governamentais como atores detentores de poder que compartilham com os Estados a governabilidade da política internacional. Para um melhor entendimento dos conceitos de supraestatal e infraestatal ver Held & McGrew (2001), Beck (1999) e Hirst & Thompson (2002).

A escolha do tema visa a ampliar a perspectiva de análise e o escopo de abrangência dos estudos por mim realizados sobre policiamento e segurança durante o Mestrado em Ciências Sociais da UFBA, por meio da dissertação *Policiamento e políticas públicas de segurança: estratégias, contrastes e resultados das ações de policiamento em Salvador (2004-2006)*, orientada pela Prof^a Dr^a Ruthy Nadia Laniado. O presente tema de estudo é ainda incipiente no Brasil, pois não há muitos estudos sobre os novos sistemas de policiamento supraestatal e infraestatal criados para conter os riscos transnacionais e multifacetados, bem como os seus reflexos nas concepções que orientam as políticas (interna e externa) do Estado na área de segurança. Ademais, como integrante da Polícia Militar da Bahia, desde 1989, o meu interesse é compreender cada vez mais as funções do policiamento nas escalas geopolíticas (nacional, regional e mundial) dentro de um mundo mais globalizado. Assim, busco conhecer melhor o próprio sentido da segurança e paz na nova ordem internacional após ter tratado do sentido da segurança na sociedade nacional na relação entre o aparelho repressivo do Estado e a sociedade civil.

Este trabalho de pesquisa apresenta os seguintes pressupostos:

1. Os sistemas de policiamento supraestatal e infraestatal não colocam em xeque os princípios da soberania e da autodeterminação do Estado, mas criam um paradoxo que força a operação e articulação conjuntamente destas diferentes escalas, mesmo quando há tensões nas negociações internacionais;
2. Os três sistemas de policiamento – estatal, supraestatal e infraestatal – reagem às complexidades do ambiente internacional e aos riscos globais, assim como estabelecem uma relação de interdependência que se direciona para a formação de um *Sistema de Policiamento Global*;
3. Os sistemas de policiamento supraestatal e infraestatal podem contribuir com o sistema de policiamento estatal para coibir e controlar riscos globais no interior dos Estados a partir da formação de redes de informação, comunicação e atuação que viabilizem a detecção antecipada dos riscos; do fomento de estratégias proativo-preventivas (medidas políticas, sociais, econômicas, culturais); e, de um controle eficaz das estratégias reativo-repressivas (medidas policiais e jurídicas eficazes quando não for possível a detecção antecipada);

4. Com a formação do sistema de policiamento global (sistemas estatal, supraestatal e infraestatal), o sistema tradicional de policiamento estatal bifocal (dispositivo político de polícia e dispositivo diplomático-militar), além de manter suas funções clássicas, assume novas funções de policiamento no interior e no exterior do Estado;
5. Os sistemas de policiamento supraestatal e infraestatal podem contribuir para a formação de um cenário internacional menos assimétrico e, por conseguinte, uma ordem mais equilibrada e justa, somente se mantiverem a conduta dos Estados sob a égide dos regimes e das instituições internacionais dos Direitos Humanos e Humanitários.

O objetivo geral desta pesquisa é compreender as propriedades, as características e as formas de articulação dos sistemas de policiamento no âmbito internacional no atual contexto pós-Guerra Fria e globalizado para o controle e para a administração dos riscos transnacionais que ameaçam, por um lado, a ordem internacional e, por outro, a estrutura político-administrativa dos Estados e os direitos humanos dos indivíduos dentro dos territórios.

A pesquisa apresenta quatro objetivos específicos:

- a) descrever o processo de institucionalização dos sistemas de policiamento na sociedade sob a forma de Estado e os seus efeitos na construção da ordem social nacional e na ordem internacional criadas com a Paz de Westfália;
- b) delinear os novos contornos e diretrizes da política internacional global a partir da reestruturação do sistema capitalista e da revolução tecnológica da informação; a institucionalização dos novos sistemas de policiamento (sistema de policiamento supraestatal e sistema de policiamento infraestatal) para controlar e administrar os riscos e perigos transnacionais;
- c) analisar, a partir do Estado brasileiro, as transformações no sistema de policiamento estatal (dispositivo diplomático-militar e dispositivo político de polícia) para se acoplar aos sistemas de policiamento supraestatal e infraestatal surgidos com a elevação da complexidade da ordem internacional que engendra novos riscos e perigos de escala transnacional;

- d) analisar a formação do sistema de policiamento global em torno da Missão das Nações Unidas para a Estabilização do Haiti (MINUSTAH) e do Programa de Reassentamento Solidário implementado no Brasil pelo ACNUR que são caracterizados como acoplamentos estruturais dos sistemas de policiamento estatal, supraestatal e infraestatal, observando os fatos e acontecimentos históricos ocorridos na última década, assim como a percepção dos atores brasileiros inseridos nos respectivos sistemas de policiamento.

É importante ressaltar que neste trabalho de pesquisa a reestruturação do sistema capitalista e a revolução tecnológica da informação são consideradas variáveis independentes, ou seja, são variáveis explicativas que formam parte dos determinantes do processo de transformação. Já os novos sistemas de policiamento (supraestatal e infraestatal) e a reestruturação do sistema de policiamento estatal são considerados como variáveis dependentes, ou seja, são variáveis a serem explicadas ou resultantes do processo de transformação.

A escolha da análise do sistema de policiamento estatal brasileiro (dispositivo político de polícia e dispositivo diplomático-militar) como variável dependente se dá por dois motivos. Primeiro, por ser o Brasil um país que tem adotado nos últimos 20 anos uma estratégia política de maior inserção no cenário internacional como forma de se tornar um *global player*. Segundo, pelo próprio interesse do pesquisador em analisar as mudanças na estrutura do sistema de policiamento estatal brasileiro para se acoplar aos sistemas de policiamento supraestatal e infraestatal para a formação de sistemas de policiamento globais.

Esta pesquisa é um estudo na área de Sociologia Política e Sociologia das Relações Internacionais. Consiste em compreender as ações dos atores nacionais e internacionais e as relações sociais consensuais e conflituosas direcionadas quer para a manutenção da ordem, quer para promover mudanças dentro dessa mesma ordem, a partir de arranjos institucionais e da ação de atores que produzem constrangimentos, mas que também envolvem os atores de forma mais ou menos involuntária (DEVIN, 2009). O estudo aqui proposto se direciona para compreender as relações entre os Estados, as Organizações Internacionais (OIs) e as Organizações Não-Governamentais (ONGs) que justapõem os respectivos sistemas de policiamento – Sistema de Policiamento Estatal (SPE), Sistema de Policiamento Supraestatal (SPSE) e Sistema de Policiamento Infraestatal (SPIE) – para a construção de um Sistema de Policiamento Global (SPG). Este se orienta, ao mesmo tempo, para o respeito aos princípios

da soberania estatal e da não-intervenção, bem como para a justiça a partir do respeito aos princípios dos direitos humanos.

A relevância das áreas de estudo da Sociologia Política e Sociologia das Relações Internacionais é que permite alcançar a dimensão internacional com a entrada de novos atores na arena política, fruto da mundialização que coloca em xeque a soberania do Estado, mas também possibilita aos indivíduos e aos grupos organizados introduzir demandas e lutas por suas expectativas. A mundialização abriu a política de forma a desterritorializar inúmeros atores sociais locais, tal como agentes econômicos, empresas, mídias, ONGs, grupos religiosos etc. Com isso, surgem três fenômenos: a *interdependência*, que se refere às relações de dependência das sociedades nacionais entre si para elevar o grau de segurança e prosperidade; a *comunicação*, que estabelece uma relação de cada sociedade nacional com todo o mundo; e, a *transnacionalização*, que possibilita aos atores de origem local/nacional um fluxo maior entre as fronteiras. Dentro desta perspectiva, o social se alinha ao político como forma de ampliar a interpretação dos fenômenos internacionais que passam a ser vistos também como fatos sociais (BADIE, 2009).

Partindo da Sociologia das Relações Internacionais o presente estudo se alinha com a perspectiva racionalista de análise da política internacional que entende a ordem internacional como um espaço social constituído por atores, regras, normas e valores. A abordagem racionalista considera os Estados (entendidos como organizações humanas) como os principais atores das relações internacionais, formando uma “sociedade de Estados”, mas considera também que as organizações internacionais, as organizações não-governamentais e as corporações multinacionais são agências humanas que auxiliam os Estados e os governos na condução da política internacional (JACKSON e SORENSEN, 2007), entendida como uma parte especial da política que não tem uma autoridade hierárquica acima dela (WIGHT, 1978). Para os teóricos racionalistas, a ordem internacional é um processo que se desenvolve a partir dos interesses comuns dos atores que integram a sociedade internacional. Ou seja, a ordem internacional nasce dos esforços políticos que culminam na formação de instituições, que, por sua vez, se tornam formas de constrangimentos que restringem o comportamento dos Estados soberanos. A ordem racionalista aceita a anarquia e o não questionamento da soberania dos Estados, mas limita seu entendimento da soberania a partir das instituições e dos regimes internacionais que constroem os interesses específicos das comunidades políticas. Ademais, para os racionalistas, como Martin Wight (1978), não vigora apenas nas

relações internacionais ou na relação entre as potências uma política de poder, mas há uma obrigação moral comum atuante concomitantemente com a ideia de interesse comum. Ou seja, a ordem política racionalista é uma ordem de instituições, organizações e regras que orientam o comportamento dos Estados para a convivência internacional (FONSECA JR, 1998).

No campo da segurança internacional, os racionalistas entendem que a redução da insegurança internacional depende da expansão dos regimes democráticos, do aumento da cooperação econômica entre os Estados e de uma maior aceitação dos códigos legais internacionais. Ademais, prevalece a ideia de segurança coletiva (próximo dos idealistas), apesar de não descartar a concepção de segurança como balança de poder que visa a estabelecer um sistema de equilíbrio entre os Estados (próximo dos realistas). Mas para os racionalistas as instituições estáveis são o fundamento da ordem e da paz no âmbito internacional, principalmente no arbitramento que possibilita que os conflitos internacionais sejam dirimidos de forma racional e nos organismos multilaterais de vocação universal, constituindo-se nas formas mais eficazes de controle dos conflitos internacionais (WIGHT, 1978; JACKSON e SORENSEN, 2007). Por fim, a abordagem racionalista traz para o campo da segurança internacional três conceitos fundamentais que são tomados como diretrizes teórico-analíticas deste trabalho de pesquisa, a saber: *responsabilidade internacional*, *solidariedade* e *governança*. Estes mesmos conceitos têm se tornado princípios de ação política internacional para a resolução de conflitos.

A *responsabilidade internacional* se refere ao papel preponderante dos direitos e das obrigações, definidos pelo direito internacional, dentro da sociedade pluralista de Estados, ficando estes com o dever de respeitar as leis e reconhecer os outros Estados como detentores de direitos. Com a noção de responsabilidade vem a noção de obrigação internacional dos Estados de manterem as instituições politico-jurídicas internacionais (JACKSON e SORENSEN, 2007). Ou seja, cada Estado tem o dever de reparar o prejuízo quando descumprir uma norma internacional e gerar danos a outro sujeito de Direito Internacional. Ressalta-se que essa responsabilidade internacional não se aplica a todos os tipos de violação do Direito Internacional, ficando restrita às questões de ordem patrimonial e moral (PORTELA, 2010).

A noção de responsabilidade internacional que é adotada nesta pesquisa, porém, não fica concentrada somente no campo da segurança político-jurídica dos Estados. Com o movimento internacional dos direitos humanos, que se tornou um paradigma e um referencial ético e político orientador da ordem internacional (PIOVESAN, 2010), juntamente com o surgimento do princípio de segurança humana que integrou as pessoas no escopo da segurança internacional, a reponsabilidade ganhou uma nova dimensão. Esta foi estabelecida após a constatação, por parte dos organismos internacionais, dos genocídios e dos massacres em massa durante as guerras civis em Kosovo e Ruanda no final da década de 90. Foram episódios que levou o então Secretário-Geral das Nações Unidas, Kofi Annan, a questionar os princípios de soberania e de não-intervenção em situações de graves violações aos direitos humanos dentro dos Estados. Esse questionamento induziu o Governo do Canadá, juntamente com um grupo de grandes fundações, a formar a *International Commission on Intervention and State Sovereignty* (ICISS), em setembro de 2000, para avaliar, a partir da opinião pública mundial, as questões morais, legais, políticas e operacionais das intervenções militares em situações de graves violações dos direitos humanos. Do relatório surgiu um novo conceito de responsabilidade, a saber, o de *responsibility to protect* (reponsabilidade de proteger), que deu, inclusive, o título ao relatório (*The Responsibility to Protect*). É este novo conceito que norteia a concepção de policiamento adotado nesta pesquisa, pois a ideia central da responsabilidade de proteger é que os Estados têm a reponsabilidade de proteger seus próprios cidadãos de evitáveis catástrofes – assassinato em massa, estupros, fome etc. – e que quando forem relutantes ou incapazes de fazê-lo devem repassar a responsabilidade à comunidade internacional (ICISS, 2001). Com isso, a expressão responsabilidade de proteger substituiu a de intervenção humanitária e de direito de intervir (BADIE, 2009).

O conceito de *solidariedade* está vinculado à ideia racionalista de que as relações internacionais são relações sociais e ocorrem dentro de um ambiente social – a sociedade internacional. Ademais, a introdução do conceito de solidariedade no campo das relações internacionais deu margem para o desenvolvimento da própria Sociologia das Relações Internacionais, em especial a inclusão da sociologia durkheimiana nas análises da atual realidade internacional. A formação de uma solidariedade social no âmbito internacional, tomando como referencial o método analítico de Durkheim, expressa não só um sentimento moral entre os atores internacionais, mas, principalmente, a presença predominante de um conjunto de regras que passa a regular os comportamentos desses atores (BADIE, 2009). Esse conjunto de regras é o direito internacional que na concepção de Durkheim se enquadra no rol

dos direitos restitutivos e estabelece sanções restitutivas que visam a restaurar um dano. Mas o direito internacional também tem sua face repressiva quando estabelece penalidades através dos Tribunais Penais Internacionais para aqueles que violam direitos humanos e/ou cometem crimes de guerras, como ocorreu na Bósnia (1992) e em Ruanda (1994). Ou seja, para que a solidariedade internacional aconteça faz-se necessário um conjunto de regras que possibilite regular as relações entre os diversos atores internacionais. Portanto, a solidariedade internacional enquadra-se na solidariedade orgânica de Durkheim face à complexidade engendrada pela divisão funcional do trabalho (ou divisão do trabalho social, conforme Durkheim) por parte dos atores internacionais (Estados, OIs, ONGs, multinacionais, movimentos sociais etc.) que cria uma relação de interdependência orgânica no ambiente internacional. A interdependência (ou dependência mútua) no campo das relações internacionais é impulsionada pela globalização e pela revolução tecnológica da informação, que possibilitam compreender a relação entre os sistemas de policiamento aqui estudados.

O terceiro conceito relevante, o de *governança*, está estreitamente vinculado ao de solidariedade sendo muito recorrente no campo das relações internacionais. Para Rosenau (2000b), a governança adentra o campo da política mundial pelo aumento da complexidade do cenário internacional devido às transformações intensas e céleres que afetam a ordem internacional. Governança, segundo ele, não é o mesmo que governo: apesar de ambos referirem-se a alcançar metas, o governo refere-se a atividades apoiadas em uma autoridade racional-legal (uso do poder de polícia para a implementação das políticas instituídas), e a governança, por sua vez, refere-se a atividades que se apoiam em objetivos comuns que podem ou não estar sustentadas por normas prescritas e por uma autoridade formal, porém não dependem do uso do poder de polícia para a sua implementação. A governança abrange as instituições governamentais e não-governamentais que orientam as pessoas e as organizações em prol de objetivos comuns, por meio de mais participação e capacidade de influenciar decisões.

Na presente pesquisa a governança é tratada no âmbito das atividades direcionadas às necessidades comuns de segurança internacional. Logo, trata-se da *governança da segurança internacional* (*governance of international security*), onde se estuda o sistema de ordenação construído e legitimado pelos atores internacionais para conter as ameaças às seguranças objetiva (os fatos reais) e subjetiva (o medo). Observar-se como as regras são construídas (os participantes), os interesses (individuais e coletivos) que estão por trás desse sistema de

ordenação, o foco da governança, a execução ou implementação das regras (responsabilidade na execução), as estratégias para alcançar a finalidade, os processos consensuais da governança, as tecnologias da governança (as ferramentas usadas) e a mentalidade de governança²⁷.

Ao adotar o conceito de governança no âmbito da segurança internacional também adota-se a noção de policiamento mais amplo que não se confunde com a ideia tradicional de policiamento como atividade de polícia. O policiamento como governança envolve uma rede complexa de organizações pública e privada na formulação e implementação de programas e estratégias de segurança no âmbito internacional. Com isso, a definição de policiamento funcional se direciona para garantir a segurança onde esta se constitui numa crença confiante de que a paz poderá ser assegurada, tanto no presente como no futuro²⁸.

Em suma, os conceitos de *responsabilidade de proteger*, de *solidariedade* e de *governança* são muito úteis para compreender as diretrizes do Estado e adequação dos seus mecanismos de segurança (dispositivo político de polícia e dispositivo diplomático-militar) para se adaptar às transformações do sistema internacional (ambiente do sistema estatal). Contribuem também para entender como o Estado se sociabiliza com os outros atores internacionais (especificamente as Organizações Internacionais e as Organizações Não-Governamentais), a partir das expectativas normativas engendradas pelo sistema de ordenação multilateral, para o desenvolvimento de um Sistema de Policiamento Global. Isto é, compreender como esta nova concepção de segurança permite reduzir e controlar os riscos transnacionais de alta complexidade e também os riscos e perigos dentro dos próprios territórios nacionais, pois, como já foi dito, a barreira que distinguia o interno do externo, o nacional do internacional, não é mais tão nítida assim.

²⁷ O que serão observadas no sistema de ordenação internacional no campo da segurança são as oito dimensões da governança, identificadas por Les Johnston e Clifford Shearing (2003) da seguinte forma: 1. *Who makes the rules?*; 2. *What is the nature of rules?*; 3. *What is the focus of governance?*; 4. *Who implements/executes governance?*; 5. *Modes of governance*; 6. *Processes of governance*; 7. *Technologies of governance*; e, 8. *Mentalities of governance*.

²⁸ Essa concepção de policiamento toma de empréstimo a definição adotada por Les Johnston e Clifford Shearing (2003) ao analisar as transformações ocorridas nos programas de segurança, a partir da década de 70, na Inglaterra, com a inclusão das empresas de segurança e de setores da comunidade na atividade de policiamento.

A pesquisa adota uma abordagem sociológica sistêmica, em especial a perspectiva teórico-metodológica de Luhmann, quando se referir aos termos *sistema*, *complexidade* e *acoplamento estrutural* para a construção do conceito de sistema de policiamento nos níveis estatal, infraestatal e supraestatal. A noção de sistema, *grosso modo*, se refere a um sistema social autônomo (autopoietico ou autorreferencial), definido a partir da diferença sistema/meio, que reproduz seus próprios componentes, mas que se abre para o meio (ambiente) através do encerramento operativo, possibilitando que as diversas determinações (estímulos ou variações) do ambiente sejam selecionadas pelo sistema por meio dos seus próprios critérios e código-diferença, mantendo, assim, uma relação de interdependência com o ambiente (LUHMANN, 2009). A importância desta escolha para o presente estudo se apoia no fato de que os conflitos que se originam na base da sociedade haitiana produzem uma situação que busca meios e soluções para a sua resolução que se afasta de imediato (não a longo prazo) das bases sociais daquele país. Para o caso dos refugiados no Brasil, os meios e soluções para a legalização e incorporação de refugiados no território receptor operam por meio de políticas de governo e não de deliberações diretas da sociedade civil, ainda que ONGs nacionais tenham papel na busca de soluções.

O segundo conceito relevante é a noção de complexidade entendida pela elevação das possibilidades, das incertezas, das indeterminações e dos riscos engendrada pela presença de mais elementos²⁹ oriundos do ambiente no sistema, pois a vida social apresenta uma série de possibilidades que transcendem a capacidade humana mais imediata de percepção, informação e ação. Cada possibilidade oferece uma série de outras possibilidades que são, de forma concomitante, complexas e contingentes, tornando-se inexorável que o indivíduo tenha que optar entre as possibilidades e, ao mesmo tempo, assumir os riscos de sua escolha, inclusive de frustrar suas próprias expectativas. Com isso, as alternativas selecionadas e que satisfazem formam o sistema de ação. Ademais, o ambiente é entendido como mais amplo e mais complexo do que o sistema, obrigando este a operar de forma seletiva em relação às variações³⁰ que estimulam o sistema a modificar sua estrutura³¹ para se adaptar a elas

²⁹ Na teoria dos sistemas, os elementos são comunicações que se formam a partir da síntese de três seleções: “a) a seleção da *informação*; b) a seleção do *ato de comunicar*; e c) a seleção realizada no *ato de entender* (ou não entender) a *informação* e o *ato de comunicar*” (2009, p. 297). Para uma maior compreensão do conceito de elementos ver Luhmann (2009).

³⁰ Variações são desvios que ferem expectativas comportamentais que podem se referir a pessoas concretas, papéis sociais, determinados programas ou valores. Para uma maior compreensão do conceito de variação ver Luhmann (1983; 2009) e Neves (2008).

(LUHMANN, 2009). Assim, quando for utilizado o termo complexidade ele se refere ao aumento de variações no sistema (sistema internacional, sistema estatal, sistema de policiamento etc.) pela entrada de novos elementos/possibilidades (novos atores, novas tecnologias, novos fenômenos etc.), obrigando-o a se reestruturar e se adaptar às transformações.

Finalmente, o conceito de acoplamento estrutural se refere ao mecanismo de inter-relação entre diferentes sistemas autônomos (autopoieticos), pois estes não se articulam diretamente. O acoplamento estrutural funciona como um redutor da complexidade engendrada pelo surgimento de variações no sistema, produzidas pelo meio, selecionando essas variações para permitir que algumas delas, através do processo de restabilização³², se incorporem às estruturas antigas do sistema. Assim, utilizar-se-á o conceito de acoplamento estrutural para se referir aos mecanismos de articulação entre os sistemas de policiamento estatal, infraestatal e supraestatal.

Portanto, os conceitos de sistema, complexidade e acoplamento estrutural, tal como elaborados por Luhmann, permitem compreender o desenvolvimento do sistema de policiamento internacional na atualidade – aqui denominado de Sistema de Policiamento Global (SPG) – que surge a partir da elevação da complexidade, devido ao ingresso de novos elementos e atores (organizações internacionais, organizações não-governamentais, empresas multinacionais, terrorismo internacional etc.) no ambiente internacional, modificando, através do processo de restabilização, a estrutura do sistema de policiamento internacional clássico (dispositivo diplomático-militar e dispositivo político de polícia) em três sistemas/partes autônomos que se articulam por meio dos diversos acoplamentos estruturais para reduzir os riscos e perigos oriundos do ambiente – os riscos internacionais que produzem refugiados ou os riscos originados em países colapsados.

³¹ Estrutura é definida em termos luhmanniano como expectativas. Estas se referem, *grosso modo*, a pessoas, papéis, programas e valores. Espera-se que uma determinada pessoa adote um comportamento tal, que cumpra os seus variados papéis (pai, mãe, profissional, etc.), que siga regras de conduta social (costumes, normas morais, normas legais), que institucionalize certos valores. Desta forma, são os entrelaçamentos de expectativas que estruturam os sistemas de ação e, por conseguinte, a sociedade (Cf. LUHMANN, 1983; LUHMANN, 2009).

³² Restabilização é o processo de compatibilização das novas estruturas (variações) com as estruturas já existentes, que funciona como um mecanismo evolutivo que permite a dinâmica dos sistemas. Para uma maior compreensão da teoria da evolução de Luhmann ver Neves (2008).

A pesquisa toma como recorte temporal o final da Guerra-Fria até a primeira década do século XXI. Esta escolha se dá pelo fato de se verificar, como já foi assinalado acima, que a ordem internacional está passando por grandes transformações neste período, cuja principal é a passagem de um sistema marcado pelas relações exclusivas entre Estados nacionais (sistema interestatal) para outro que, por incluir novos atores como as organizações internacionais, organizações não governamentais, movimentos sociais, grupos terroristas, empresas etc. (sistema global), forma-se um espaço inter e transnacional relevante, onde atores não seguem as mesmas regras de convivência estabelecidas pelos Estados, mas as contestam, bem como criam novas regras (BADIE, 2006). Verifica-se também, a partir desse período, que os conflitos internacionais modificam sua natureza; não se constituem em um confronto entre potências, mas manifestam a ausência de integração entre os atores internacionais ou transnacionais. A violência interestatal, caracterizada pelo equilíbrio de poder, é cada vez mais substituída pela violência infraestatal caracterizada pelas frustrações e descontentamentos nas bases sociais e cada vez mais disseminadas e explosivas, com capacidade mesmo de derrubar governos, como é o caso do Haiti.

Com o intuito de alcançar os objetivos propostos para este trabalho, define-se como recortes empíricos a Missão das Nações Unidas para a Estabilização do Haiti (MINUSTAH) e o Programa de Reassentamento Solidário, do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR), no Brasil. Estes dois eventos têm em comum a participação ativa do Estado brasileiro nos sistemas de policiamento global que se formam para enfrentar esses dois eventos, através do multilateralismo e dos temas globais³³ no campo da segurança e dos direitos humanos. No que diz respeito à segurança, a partir do princípio da *reponsabilidade de proteger*, o Brasil tem desempenhado um papel relevante em operações de paz e na construção de instrumentos multilaterais de solução pacífica de conflitos. Quanto aos direitos humanos, a partir do princípio de *solidariedade*, o Brasil aderiu aos diversos tratados e convenções sobre a questão, bem como tem adequado a legislação nacional aos seus princípios universais em suas diversas etapas de evolução. Ademais, na esteira da *governança*, o país busca um sistema de ordenação, juntamente com outros atores internacionais, para elevar a segurança e garantir os direitos humanos no âmbito internacional.

³³ A política externa do Brasil a partir da década de 90 adquiriu um sentido globalista e passou a atuar por meio do multilateralismo e da reciprocidade, como verificar-se-á no Capítulo 4.

A pesquisa realizada organiza o estudo temático sobre as novas formas de vigilância e controle para a redução e administração dos riscos no âmbito internacional promovendo uma forte interlocução entre as contribuições da Sociologia Política e das Relações Internacionais, além da Ciência Política e da Filosofia Política. Concentra um esforço para compreender a formação do sistema de policiamento global a partir do surgimento dos novos sistemas de policiamento supraestatal e infraestatal devido ao aumento da complexidade no ambiente internacional que modificou o sistema político internacional clássico westfaliano. A organização das etapas do trabalho de pesquisa e estudo perseguiram as seguintes atividades:

a) Revisão da literatura internacional e nacional sobre o tema da segurança e do policiamento, com ênfase nas transformações na estrutura da política internacional a partir da reestruturação do sistema capitalista, da revolução tecnológica da informação e da intensificação dos processos de globalização, todos ocorridos a partir do último terço do século XX. Destaque para os reflexos destes fenômenos na reorganização político-administrativa dos Estados-nação no âmbito do sistema de policiamento e no surgimento de sistemas de policiamento supraestatal e infraestatal para o controle e a administração dos riscos globais;

b) Revisão da literatura nacional e internacional sobre a reestruturação dos dispositivos diplomático-militar e político de polícia dos Estados, tomando como recorte de análise o Estado brasileiro e sua participação nos sistemas de policiamento global para o estabelecimento da segurança internacional e da proteção dos direitos humanos;

c) Análise, a partir dos dados quantitativos e qualitativos, do sistema de policiamento global que se forma em torno das Operações de Manutenção da Paz (OMPs), adotando como recorte empírico de análise a Missão das Nações Unidas para a Estabilização do Haiti – MINUSTAH, pois articula externamente o sistema de policiamento estatal com os sistemas de policiamento supraestatal e infraestatal;

d) Análise, a partir dos dados quantitativos e qualitativos, do sistema de policiamento global que se forma em torno da política de reassentamento de refugiados, adotando como recorte empírico o Programa de Reassentamento Solidário do ACNUR no Brasil, que articula internamente o sistema de policiamento estatal com os sistemas de policiamento supraestatal e infraestatal.

A escolha dos objetos empíricos (MINUSTAH e Programa de Reassentamento Solidário no Brasil) se deu por seis relevantes motivos. Primeiro, por entender que os dois fenômenos permitem analisar o acoplamento dos três sistemas de policiamento aqui estabelecidos do ponto de vista teórico: Sistema de Policiamento Estatal (SPE), através do dispositivo diplomático-militar e do dispositivo político de polícia; Sistema de Policiamento Supraestatal (SPSE), através dos órgãos intergovernamentais; e, Sistema de Policiamento Infraestatal (SPIE), com a participação de organizações não-governamentais. Segundo, ambos têm em comum que a conduta do Estado, juntamente com os outros atores envolvidos, é orientada pelos princípios da *responsabilidade de proteger*, da *solidariedade* e da *governança*. Estes princípios têm como fulcro o Direito Internacional Humanitário (DIH) que está integrado ao Direito Internacional dos Direitos Humanos (DIDH): a Convenção de Genebra (1949) e o Protocolo Adicional relativo à Proteção das Vítimas de Conflitos Armados Não-Internacionais (1977), para o caso das Operações de Paz; e, a Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados (1951) e o Protocolo sobre o Estatuto dos Refugiados (1967), para a política de reassentamento de refugiados. Terceiro, as duas situações permitem verificar a atuação do Estado brasileiro nos sistemas de policiamento global a partir de uma política externa que busca alinhar os interesses nacionais aos interesses comuns da sociedade internacional. Quarto, os Estados colapsados (como é o caso do Haiti) e a migração (como é o caso dos refugiados) são considerados, *grosso modo*, riscos transnacionais que ameaçam a ordem internacional e, por conseguinte, a segurança nacional, necessitando, assim, de uma maior vigilância e controle. Quinto, os dois casos estão inter-relacionados, os refugiados, *grosso modo*, são resultantes de Estados colapsados, assim como, a entrada descontrolada de refugiados em outros países pode causar um colapso na segurança nacional. Por fim, os dois fenômenos permitem verificar as ações de cooperação dos atores internacionais para a manutenção da ordem nacional-internacional e promoção da justiça no campo das interações internacionais.

As organizações e os atores elencados para o estudo aqui proposto foram escolhidos pelo seu grau de importância no desenvolvimento do Sistema de Policiamento Global atual. Para a Missão Nações Unidas para a Estabilização no Haiti (MINUSTAH), as organizações escolhidas foram: a Subsecretaria-Geral Política I (SGAP I) do Ministério das Relações Exteriores (MRE), mais especificamente a Divisão de Paz e Segurança Internacional (DPAZ) do Departamento de Organismos Internacionais (DOI); a Seção de Planejamento da Divisão de Missão de Paz do Comando de Operações Terrestre (Coter); e, a Viva Rio, organização

não governamental. A escolha DPAZ/DOI/SGAP I/MRE se deu por este órgão ser responsável pela política externa brasileira para emprego de brasileiros (militares, policiais e civis) nas operações de paz da ONU. A escolha da Seção de Planejamento da Divisão de Missão de Paz/Coter é por este órgão ser responsável pela coordenação das fases de preparação de militares brasileiros para as missões de paz. A ONG Viva Rio foi escolhida por ter sido convidada pela ONU para participar da MINUSTAH prestando consultoria e desenvolvendo projetos nas áreas de segurança, educação, ambiental, lazer e esportes desde 2006 até o presente. Os entrevistados foram: o 3º Secretário da Divisão de Paz e Segurança Internacional do Ministério das Relações Exteriores; o Chefe da Seção de Planejamento da Divisão de Missão de Paz do Exército; e um agente da ONG nacional Viva Rio. Ademais, foram escolhidos também um oficial da Polícia Militar da Bahia veterano da MINUSTAH e um professor pesquisador da área de segurança internacional da Universidade de São Paulo (USP).

Para o estudo do Programa de Reassentamento Solidário do ACNUR no Brasil, as organizações escolhidas foram: o Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE) e a Cáritas (organismo da Igreja Católica Apostólica Romana). Os entrevistados foram: a oficial de elegibilidade do CONARE; e, a assistente jurídica da Cáritas. A escolha do CONARE se deu por ser uma instituição estatal responsável desde a análise da solicitação de refúgio até a coordenação da política de proteção aos refugiados³⁴. A escolha da Cáritas é por ser uma organização não-governamental que atua como centro de referência de refugiados no Brasil, sendo conveniada com o ACNUR e o CONARE para o desenvolvimento do processo de integração dos refugiados no ambiente sociocultural nacional.

A pesquisa prioriza o método qualitativo de indução analítica, com a finalidade de estudar os elementos fundamentais de um fenômeno social específico e produzir explicações mais abrangentes (DESLAURIERS, 2008) que possam contribuir para o entendimento de outras conjunturas históricas. No caso específico deste trabalho, é o estudo das propriedades, das características e dos elementos fundamentais do Sistema de Policiamento Global (SPG) que

³⁴ As atribuições do CONARE estão postas no Título III, Capítulo I, Art. 12, da Lei nº 9.474, de 22 de julho de 1997. Disponível no site http://www.acnur.org/t3/portugues/recursos/documentos/?tx_danpdocumentdirs_pi2%5Bmode%5D=1&tx_danpdocumentdirs_pi2%5Bsort%5D=doctitle%2Csorting%2Cuid&tx_danpdocumentdirs_pi2%5Bpointer%5D=0&tx_danpdocumentdirs_pi2%5Bdownload%5D=yes&tx_danpdocumentdirs_pi2%5Bdownloadtyp%5D=stream&tx_danpdocumentdirs_pi2%5Buid%5D=270 (consultado em 20/05/2011).

surgiu, conforme a hipótese geral, a partir do último quartel do século XX, em substituição ao Sistema de Policiamento Internacional (SPI), devido às mudanças na ordem internacional. Com a nova ordem vieram novos riscos que colocaram em xeque o sistema de policiamento estatal que passou a ter que lidar com fatores transfronteiriços, como a criminalidade, problemas ambientais, epidemias, violações de direitos humanos etc. A maior complexidade do sistema internacional com a entrada de novos elementos propiciou o desenvolvimento do Sistema de Policiamento Global que se forma a partir do acoplamento estrutural do sistema de policiamento estatal com os sistemas de policiamento supraestatal e infraestatal.

A escolha da indução analítica para estudar a formação do Sistema de Policiamento Global no atual contexto pós-guerra fria se deu por ser ela um método qualitativo e não-experimental que busca estudar um pequeno número de casos de forma exaustiva, descrevendo suas características essenciais para deduzir explicações mais abrangentes. Dentro dessa perspectiva de estudo para explicar o Sistema de Policiamento Global (SPG), ficam estabelecidas as seguintes hipóteses para pesquisar esse fenômeno:

1. O Sistema de Policiamento Global forma-se com a entrada de novos atores no ambiente internacional, engendrando novas possibilidades que, por conseguinte, ocasionam novos riscos e perigos não só aos Estados, mas, principalmente, aos indivíduos e populações;
2. O Sistema de Policiamento Global vem adquirindo o mandato institucional de garantidor do Direito Internacional, em especial do Direito Internacional dos Direitos Humanos (DIDH), através de ações reativas ou proativas, onde ambas podem assumir, dependendo da situação, características repressivas ou preventivas.
3. O Sistema de Policiamento Global é um sistema de proteção e controle multifuncional, pois os riscos e perigos globais, que ameaçam a segurança dos Estados e a segurança das pessoas são multifacetados, elevando ainda mais a complexidade dentro do sistema e, por conseguinte, a necessidade de uma maior divisão do trabalho.
4. O Sistema de Policiamento Global contribui com a formação de uma ordem internacional mais justa quando consegue manter a condição política e social dos

Estados e dos demais membros da sociedade internacional sob a égide dos regimes e das instituições internacionais justas.

Busca-se, por fim, delinear algumas das características mais recentes da ordem internacional contemporânea, a partir da análise das transformações no sistema de policiamento internacional estabelecidas, *a priori*, da seguinte forma. Se o sistema de policiamento internacional no período da Guerra Fria se caracterizava pela exclusividade do sistema de policiamento estatal (dispositivo político de polícia e dispositivo diplomático-militar), no período pós-Guerra Fria se caracteriza pela presença atuante dos sistemas de policiamento supraestatal e infraestatal, em conjunto com o sistema estatal, para a redução e controle dos riscos e perigos que ameaçam a ordem internacional. Se o sistema de policiamento internacional no período da Guerra Fria se caracterizava pelo unilateralismo e pelo princípio de segurança como equilíbrio de poder, no período pós-Guerra Fria se caracteriza pelo multilateralismo e pela segurança coletiva. Se o sistema de policiamento internacional no período da Guerra Fria se caracterizava pela concepção realista de relações internacionais, no período pós-Guerra Fria se caracteriza por uma concepção mais racionalista. Se o sistema de policiamento internacional no período da Guerra Fria se caracterizava por um sistema normativo frouxo e pouco eficaz, no período pós-Guerra Fria se caracteriza pela presença cada vez maior de instituições e regimes internacionais regulando as ações dos atores nacionais e transnacionais no direcionamento do sistema de policiamento global, ainda que sob fortes tensões e crises políticas.

Esta tese está dividida em seis capítulos. O Capítulo 1 descreve a formação do controle social moderno em torno do Estado-nação que estabeleceu um amplo sistema de policiamento (monitoramento e vigilância) interno e externo. O Capítulo 2 descreve a formação do sistema de policiamento internacional a partir da política internacional westfaliana que estabeleceu formas de vigilância e controle dentro de um ambiente anárquico marcado por relações exclusivamente interestatais, destacando as principais concepções teóricas norteadoras. O Capítulo 3 trata da passagem do sistema de policiamento internacional westfaliano ao sistema de policiamento internacional pós-westfaliano, ocasionada pela reestruturação do sistema capitalista e pela revolução tecnológica da informação/comunicação que elevou exponencialmente a globalização a partir da década de 1970. O Capítulo 4 aborda as transformações dos dispositivos políticos de polícia e diplomático-militar do Estado brasileiro para acoplar-se aos sistemas de policiamento supraestatal e infraestatal dentro do ambiente

internacional pós-Guerra Fria. O Capítulo 5 analisa a articulação do sistema de policiamento estatal com os sistemas de policiamento supraestatal e infraestatal para a formação de um sistema de policiamento global em torno das Operações de Manutenção da Paz para o controle dos riscos que ameaçam a estabilidade política de Estados, destacando a Missão das Nações Unidas para a Estabilização do Haiti – MINUSTAH. O Capítulo 6 analisa a articulação do sistema de policiamento estatal com os sistemas de policiamento supraestatal e infraestatal para a formação de um sistema de policiamento global em torno dos Programas de Proteção dos Refugiados, destacando o Programa de Reassentamento Solidário no Brasil. As considerações finais procuram dar um fecho a este tema tão complexo, que ocorre em diferentes níveis e escalas, para melhor entender o papel e a posição do Brasil na política internacional hoje.

1 A SOCIEDADE SOB A FORMA DE ESTADO: A INSTITUCIONALIZAÇÃO DO SISTEMA DE POLÍCIAMENTO ESTATAL

A sociedade sob a forma de Estado engendrou matrizes institucionais que moldaram o comportamento dos indivíduos e das coletividades estruturando uma nova ordem social. Não só as instituições anteriores passaram por processos de transformações (família, direito, religião, educação etc.), mas também foram criadas novas instituições de ordenamento e controle (prisões, quartéis, tribunais etc.). Estas instituições³⁵, entendidas aqui como agrupamentos sociais legitimados³⁶, criaram novas formas de controle social e, por conseguinte, ideias e expectativas com relação a formas de atuação dentro do espaço estabelecido pelo Estado-nação, onde este, por sua vez, se tornou a principal instituição política da modernidade, cuja tarefa precípua, inicialmente e conforme os contratualistas, em especial Hobbes, é de garantir a segurança de todos aqueles que estão sob sua jurisdição territorial. A sua evolução para outras múltiplas necessidades – combinação de hegemonia e desenvolvimento material e social – viria a completar as funções básicas deste ente da política moderna.

Nas formas de organização política das sociedades modernas, a vigilância e a disciplina tornam-se centrais para o controle social e contribuem largamente para a construção, dentro da nova estrutura político-jurídica, do aparelho do estado com a polícia, o judiciário e o exército como braços de força. Ademais, nos diversos espaços sociais (fábricas, prisões, quartéis, manicômios, conventos, escolas etc.) a vigilância e a disciplina tornaram-se essenciais para modelar a consciência e a conduta do *homo faber*³⁷ dentro da sociedade industrial capitalista, adensada por formas urbanas de vida e pelo incremento do conhecimento e das tecnologias.

³⁵ Como afirmam Berger e Luckmann, uma instituição implica historicidade e controle: “As instituições têm sempre uma história, da qual são produtos. É impossível compreender adequadamente uma instituição sem entender o processo histórico em que foi produzida. As instituições, também, pelo simples fato de existirem, controlam a conduta humana estabelecendo padrões previamente definidos de conduta, que a canalizam em uma direção por oposição às muitas outras direções que seriam teoricamente possíveis” (2011, p. 77).

³⁶ Toma-se aqui a concepção de instituição de Mary Douglas (2007).

³⁷ A designação *homo faber* aqui estabelecida se refere ao homem que fabrica objetos destinados ao uso e, especialmente, ao consumo dentro da sociedade capitalista. O *homo faber*, destruidor da natureza em prol do artifício humano, é o produto aperfeiçoado da sociedade de operários que nasce com a Revolução Industrial. Para uma melhor compreensão do conceito de *homo faber*, ver Arendt (2001).

Neste Capítulo, discute-se a formação do controle social formal a partir da divisão do trabalho e do monopólio da força física por parte do Estado, destacando as causas sociais que levaram à necessidade de ambos e os seus reflexos nos processos de interação e de organização social na sociedade moderna. A institucionalização da vigilância constante e dos mecanismos disciplinares, ou seja, do sistema de policiamento estatal como forma de ampliar o poder soberano do Estado, permitiu com destaque o papel da polícia pública como instituição de controle formal que se tornou central para o exercício do poder governamental no âmbito do Estado.

1.1 O CONTROLE SOCIAL FORMAL CRIADO A PARTIR DA DIVISÃO DO TRABALHO E DO MONOPÓLIO DA FORÇA FÍSICA PELO ESTADO

A partir do século XVI surgem na Europa, notadamente na França, segundo Elias (1994), as sociedades de corte, em substituição à sociedade dos guerreiros, dando início ao processo civilizador em direção à pacificação da sociedade. O *ethos* guerreiro é paulatinamente substituído pelo *ethos* cortesão, onde um novo código de conduta é introduzido para estabelecer um maior controle social sobre as emoções. Com isso, nasce um novo modelo de relações sociais cuja principal característica é o aumento da compulsão do policiamento dos próprios indivíduos sobre os seus comportamentos, transformando, assim, a estrutura da personalidade.

A organização social sob a forma de Estado – emergente, *grosso modo*, a partir do século XVII em substituição à sociedade de corte – deu prosseguimento, conforme Elias (1993), ao processo civilizador, ampliando-o para além dos muros das cortes através do projeto burguês de criação das sociedades nacionais. Ou seja, os costumes violentos tecidos pela estrutura da sociedade medieval foram modificados por novas formas de interação social que levaram os indivíduos a requererem reciprocamente, ante um novo sentimento, um comportamento “civilizado”. Entretanto, alerta o autor, para que a reorganização social em torno do Estado e do comportamento civilizado fosse possível dois fatores interdependentes foram preponderantes: a divisão funcional do trabalho e o monopólio da força física por parte do Estado.

A divisão do trabalho, juntamente com a diferenciação social, elevou a teia de interações sociais e a interdependência entre os indivíduos. Com isso, ressalta Elias (1993), à medida que as pessoas ajustavam sua conduta mais e mais a partir de outras, as ações se organizavam de maneira mais rígida e precisa com o intuito de que cada ação individual exercesse uma função social específica. Esta elevação das interações sociais necessitou da institucionalização de novas formas de controle sobre as emoções e paixões mais fortes como forma de conter e controlar a agressividade em favor de uma vida uniforme e estável, apesar da acentuada diferenciação. Assim, novamente nas palavras de Elias:

[...] o controle mais complexo e estável da conduta passou a ser cada vez mais instilado no indivíduo desde seus primeiros anos, como uma espécie de automatismo, uma autocompulsão à qual ele não poderia resistir, mesmo que desejasse. A teia de ações tornou-se tão complexa e extensa, o esforço necessário para comportar-se “corretamente” dentro dele ficou tão grande que, além do autocontrole consciente do indivíduo, um cego aparelho automático de autocontrole foi firmemente estabelecido. Esse mecanismo visava a prevenir transgressões do comportamento socialmente aceitável mediante uma muralha de medos profundamente arraigados, mas, precisamente porque operava cegamente e pelo hábito, ele, com frequência, indiretamente produzia coalisões com a realidade social (1993, p. 196).

A monopolização do uso da força por parte do Estado, por sua vez, criou formas de coerção que possibilitaram o surgimento de espaços sociais pacificados e mais seguros. Organizações de coerção e pessoas especializadas em aplicar normas restritivas passam a controlar as condutas dos indivíduos através da ameaça (explícita ou não) do uso da força. Porém, alerta Elias (1993), essa coerção não ameaça diretamente o indivíduo, pois, apenas se apresenta potencialmente na sociedade. A compulsão real é aquela que o indivíduo aplica sobre si mesmo, quer como resultado do conhecimento das possíveis sanções pelos seus atos infratores, quer como resultado de um processo de socialização que lhe moldou a se comportar em conformidade com as expectativas normativas estabelecidas pelo grupo³⁸.

³⁸ Para Luhmann, na sociedade caracterizada pela divisão do trabalho (sociedades complexas), há uma superprodução de expectativas normativas como forma de atender aos diversos processos de interação social criados pela diferenciação de papéis. Essas expectativas normativas tornam possível a previsão comportamental do outro, pois remetem os diferentes grupos a um mundo comum de regras e padrões, *grosso modo*, estabelecidos pelas instituições cuja função “reside em uma distribuição tangível de encargos e riscos comportamentais, que tornam provável a manutenção de uma redução social vivenciada e que dão chances previsivelmente melhores a certas projeções normativas”. Desta forma, “Aquele cujas expectativas sejam contrárias à instituição, terá contra si o peso de uma auto-evidência presumida. Inicialmente ele tem que contraditar bases comportamentais aceitas, já abertamente assumidas pelos demais. Com isso ele atinge autoprojeções, tornando-se incômodo ou até mesmo perigoso” (1983, p. 81).

Assim, a concentração de armas e homens armados sob a autoridade e o monopólio estatal torna mais previsível e calculável quando o uso da força pode ser aplicado, fazendo com que os homens desarmados mantenham o autocontrole, mediante a ameaça de penalização, dentro dos espaços pacificados.

Esses dois fatores referendados por Elias como preponderantes para a passagem da sociedade feudal à sociedade moderna, divisão funcional do trabalho e monopólio da força física por parte do Estado, remetem, respectivamente, às análises clássicas de Durkheim e Weber sobre a formação da sociedade moderna e a institucionalização do controle social formal. Essas análises permitem compreender melhor as transformações sociais e políticas com o surgimento da sociedade sob a forma de Estado a partir do século XVII.

Ao analisar o surgimento da sociedade moderna ou complexa, mais individualizada, Durkheim (1999) afirma que essa nasceu a partir da perda da força da consciência coletiva das sociedades segmentadas ou simples. A estrutura social que se condensou progressivamente havendo, por um lado, o adensamento da sociedade e, por outro, o aumento do seu volume³⁹. Ambos, densidade e volume, provocaram a multiplicação das relações intersociais e são apontados por Durkheim como causas do progresso da divisão do trabalho:

A divisão do trabalho varia na razão direta do volume e da densidade das sociedades, e, se ela progride de uma maneira contínua no curso do desenvolvimento social, é porque as sociedades se tornam regulamente mais densas e, em geral, mais volumosas (1999, p. 258, grifo do autor)

Se por um lado a divisão do trabalho é o efeito da densidade e do aumento do volume, por outro lado, é a causa do surgimento de um novo vínculo social e, por conseguinte, de uma nova forma de solidariedade social que Durkheim denominou de solidariedade orgânica ou solidariedade contratual. Esta não se fundamenta na similaridade e homogeneidade funcional, como é o caso da solidariedade mecânica, mas na diferenciação e heterogeneidade das funções e das instituições⁴⁰, onde os indivíduos se agrupam segundo a natureza particular da

³⁹ Conforme Bottomore (1967), a morfologia social foi uma das contribuições relevante da sociologia de Durkheim para o estudo da densidade populacional e do volume. Durkheim classificou as sociedades conforme sua densidade e volume. A primeira diz respeito ao número de relações sociais dentro de uma sociedade; a segunda se refere ao número de unidades sociais ou indivíduos na sociedade.

⁴⁰ Para Berger e Luckmann (2011), a divisão do trabalho estabeleceu uma segmentação da ordem institucional, engendrando uma distribuição social do conhecimento e de papéis sócias específicos. Esta segmentação também

atividade social e não mais conforme suas relações de descendência e seu meio natal. Entretanto, esse vínculo social fundado na solidariedade orgânica não ocorre espontaneamente, mas pela interdependência mútua, bem como requer regulamentação e controle, pois as relações sociais duradouras dependem, conforme Durkheim, de uma estrutura normativa:

De fato, a vida social, onde quer que exista de maneira duradoura, tende inevitavelmente a tomar uma forma definida e se organizar, e o direito nada mais é que essa mesma organização no que ela tem de mais estável e de mais preciso. A vida geral da sociedade não pode se estender num ponto sem que a vida jurídica nele se estenda ao mesmo tempo e na mesma proporção. Portanto, podemos estar certos de encontrar refletidas no direito todas as variedades essenciais da solidariedade social (1999, p. 31-32).

Para Durkheim, o direito é o símbolo visível e reprodutor da solidariedade social, pois este é um fenômeno totalmente moral, logo, não observável. Por reproduzir a solidariedade social, o direito foi classificado por Durkheim a partir dos dois tipos de solidariedade: o direito repressivo reproduz a solidariedade mecânica e se origina da similitude das consciências, estabelecendo regras jurídicas que impõem crenças e práticas uniformes a todos; e, o direito restitutivo reproduz a solidariedade orgânica e se origina da divisão do trabalho que estabelece regras jurídicas que controlam a natureza e as relações das funções diferenciadas. Dentro da lógica evolucionista durkheimiana, o direito restitutivo, mais do que o direito repressivo, se constitui no sistema normativo regulamentador e controlador das condutas individuais das sociedades modernas, estabelecendo obrigações que permitem a durabilidade das relações sociais. O direito restitutivo, diferentemente do direito repressivo, estabelece um controle que obriga o indivíduo à realização de determinadas condutas para alcançar certos fins.

Herdeiro da tradição contratualista, Durkheim vê na instituição do contrato a forma regulamentadora mais importante das condutas individuais na divisão do trabalho social, pois determina como os indivíduos devem agir ante o outro, bem como as condições para esta ação, estabelecendo, inclusive, sanções para os desvios. Entende ele, que o contrato ou o

possibilitou o surgimento de subuniversos socialmente espaçados que nem sempre se integram de forma harmônica.

acordo formal torna-se uma condição para a existência do vínculo social⁴¹ em uma ordem social caracterizada pela diferenciação; sua inexistência levaria ao estado de guerra. Entretanto, Durkheim, como alerta Parsons (2010), é anti-utilitarista e não segue a mesma linha hobbesiana de uma solução contratualista fundamentada na existência de um soberano acima das partes que tem como função precípua regular as relações contratuais dentro de uma sociedade individualista, pois, para Durkheim, o Estado, além de não se restringir a esse papel, não estabelece uma relação dualista com os interesses individuais como infere a tradição utilitarista.

Essa observação feita por Parsons remete a uma análise da concepção durkheimiana de Estado e a sua importância na estrutura social baseada na divisão do trabalho. Para Durkheim (1999), o Estado representa o “sistema cérebro-espinhal” do organismo social e tem no direito administrativo o conjunto de regras que regulamenta e controla as funções dos seus órgãos internos, bem como as funções difusas da sociedade: quanto mais a sociedade se diferencia pela divisão do trabalho mais os indivíduos tornam-se dependentes do Estado e do seu poder regulamentador, pois, o adensamento e o aumento do volume, que quebraram as fronteiras entre as sociedades simples, necessitam de um órgão com poder que se sobreponha aos poderes dos grupos primários remanescentes (família, Igreja, corporação etc.), permitindo que a individualidade seja exercida de forma plena. Assim, o Estado, segundo Durkheim, não é antagônico ao indivíduo:

O individualismo só é possível por meio dele, embora ele só possa servir à sua realização em condições determinadas. Pode-se dizer que é ele que constitui a função essencial. Foi ele que subtraiu a criança à dependência patriarcal, à tirania doméstica, foi ele que livrou o cidadão dos grupos feudais, mais tardes comunais, foi ele que livrou o operário e o patrão da tirania corporativa [...]. Eis o que justifica a extensão cada vez maior de suas atribuições. Essa concepção do Estado é, portanto, individualista, sem todavia confinar o Estado à administração de uma justiça totalmente negativa; reconhece-lhe o direito e o dever de desempenhar um papel dos mais extensos em todas as esferas da vida coletiva, sem ser místico (2002, p. 89).

O Estado também é definido por Durkheim (2002) como o “órgão do pensamento social” e que por isso está presente em toda a extensão da vida social, vigiando e controlando os grupos

⁴¹ Conforme Goffman (2010), o vínculo social estabelecido em qualquer instituição social supõe compromisso e adesão e na sociedade moderna, como bem mostrou Durkheim, o contrato simboliza este duplo aspecto.

secundários para impedir suas tiranias sobre os indivíduos, cumprindo um papel importante na expansão dos direitos individuais e na produção da moral cívica, bem como se tornou responsável pela organização, garantia e regularidade do culto social, sendo, assim, a forma mais elevada de organização social.

Além da divisão do trabalho social, outro fator preponderante que promoveu a passagem da sociedade feudal à sociedade moderna, como já foi mencionado, é o monopólio da força física por parte do Estado. Weber foi o primeiro a identificar este fator na sociedade moderna ao definir o Estado sociologicamente:

[...] o Estado moderno é uma associação de dominação institucional, que dentro de um determinado território pretendeu com êxito monopolizar a coação física legítima como meio da dominação e reuniu para este fim, nas mãos de seus dirigentes, os meios materiais de organização, depois de desapropriar todos os funcionários estamentais autônomos que antes dispunham, por direito próprio, destes meios e de colocar-se, ele próprio, em seu lugar, representado por seus dirigentes supremos (1999, p. 529).

Para Weber, o Estado moderno é uma manifestação histórica do movimento de racionalização da civilização ocidental e tem como caráter específico o monopólio do exercício da coação física para garantir a dominação, que é legitimada por estatutos legais racionalmente criados. Para o exercício do controle o Estado cumpre determinadas funções fundamentais como: estabelecer direitos e obrigações através da legislatura; garantir a segurança pessoal e a ordem pública por meio da polícia; resguardar os direitos adquiridos com o judiciário; desenvolver atividades nos mais diversos setores públicos (saúde, educação, cultura, social etc.) através dos diversos ramos da administração; e, por fim, proteger de forma organizada, com possibilidades do uso da força, a soberania externa contra inimigos por meio das forças armadas. Com isso, órgãos públicos (polícia, judiciário, exercito etc.) e funcionários públicos (policiais, juízes, militares etc.) exercem a função do controle social formal, regulando e vigiando cotidianamente as pessoas nos mais diversos espaços sociais. Esses funcionários, por sua vez, são submetidos ao controle dos órgãos por meio dos estatutos legais da ordem estatal burocrática racional.

No Estado racional-legal, como se pode ver a partir de Weber (1999), a burocracia exerce o controle disciplinar e predomina sobre a burocracia patrimonialista típica da dominação tradicional. Isto significa dizer que a administração burocrática racional legal atende às

necessidades da empresa (pública ou privada) por meio de um quadro administrativo de funcionários especializados submetidos à autoridade legal.

Essa constatação de Weber do predomínio da dominação burocrática racional legal impõe a disciplina racional que é a execução metodicamente e precisa de uma ordem recebida. Isso possibilitou a uniformização da obediência e a concentração de recursos. A expressão mais evidente da dominação disciplinar está nas mãos dos chefes militares dos exércitos profissionais e permanentes.

O que pode ser observado a partir de Durkheim e Weber é que o contorno do controle social formal, que surge com a divisão do trabalho social e o monopólio da força física por parte do Estado, foi possibilitado pelo erguimento de uma estrutura político-jurídica que institucionalizou maneiras de regulamentar e ampliar a vigilância para monitorar todos aqueles que estão sob a dominação territorial do Estado. Como afirma Giddens, “*Todos os Estados incluem o monitoramento reflexivo dos aspectos da reprodução dos sistemas sociais subordinados ao seu domínio*” (2001, p. 43) (grifo do autor). Durkheim deu ênfase à estrutura político-jurídica do direito restitutivo que passou a manter um controle positivo, através da instituição do contrato e do direito administrativo, sobre os indivíduos diferenciados pela divisão do trabalho social; Weber enfatizou a estrutura político-jurídica do direito racional que estabelece um maior controle, negativo e positivo, sobre os atores sociais, através do monopólio da coerção física e do aparato burocrático racional-legal.

Em suma, esses sociólogos clássicos buscaram, diferentemente, explicar as novas formas de interação social, o Estado e as instituições, pois, como enfatiza Douglas (2007), os dois pais fundadores da sociologia focaram seus estudos na relação racional entre as ideias e as instituições. Durkheim buscou explicar o comprometimento do indivíduo com a ordem social marcada pela divisão do trabalho social a partir das representações coletivas, pois, para ele, o pensamento moderno se afasta do controle social imposto pela ideia do sagrado e se aproxima das ideias seculares baseadas na especialização funcional e nas relações contratuais. Weber, por sua vez, buscou explicar como o predomínio de uma determinada ideia está relacionado com um determinado estágio do desenvolvimento do capitalismo e das instituições. Para ele, o pensamento moderno se diferencia dos anteriores por estar vinculado a e sob a influência das instituições do mercado que estabelecem um raciocínio prático, uma individualidade e

uma relação entre meios e fins. Ademais, as instituições burocráticas estabelecem rotinas que contribuem para a viabilização da disciplina e do controle.

Na seção abaixo, observar-se-á mais detalhadamente como as novas instituições da sociedade capitalista criaram um sistema de vigilância e controle constantes sobre a conduta dos indivíduos.

1.2 A DIMENSÃO INSTITUCIONAL DA VIGILÂNCIA E AS INSTITUIÇÕES DISCIPLINARES COMO SUSTENTÁCULOS DO CONTROLE SOCIAL NA SOCIEDADE MODERNA

Como já foi visto acima, a formação do sistema político-jurídico sob a forma de Estado elevou a vigilância sobre o corpo social. Nesse sentido, vigilância e poder, mais especificamente vigilância e poder administrativo, tornaram-se indissociáveis. Giddens (1991) identificou a *vigilância*, juntamente com o *capitalismo*, o *industrialismo* e o *controle dos meios de violência*, como uma dimensão institucional que permite, ao mesmo tempo, definir a sociedade sob a forma de Estado e diferenciá-la das sociedades precedentes. O capitalismo representa o sistema de produção de bens cujo núcleo central está na relação entre proprietários dos meios de produção e trabalhadores assalariados que constituiu o sistema de classes; o industrialismo representa a utilização de fontes de energia inanimadas na produção de bens, estabelecendo um papel central da máquina no processo de produção; o controle dos meios de violência representa o controle formal por parte dos agentes do Estado sobre as ações desviantes das normas relacionadas com as leis criminais dentro do território (polícia e judiciário) e sobre a segurança territorial contra ataques externos (exército); e, por fim, a vigilância corresponde à supervisão direta e indireta das atividades da população nas esferas pública e privada.

A vigilância direta é aquela, conforme Giddens (2001), cuja supervisão ocorre em espaços e situações restritas como prisões, escolas, quartéis, industriais etc. A vigilância indireta é aquela relacionada com o controle da informação. Ambas, entretanto, se constituem num instrumento essencial do poder administrativo da esfera privada e da pública para coordenar e manipular a conduta humana. Nos espaços privados, a vigilância possibilitou o uso do poder administrativo principalmente dentro das fábricas, contribuindo com o desenvolvimento do

industrialismo. No espaço público, a vigilância possibilitou que o Estado exercesse o poder governamental dentro de suas fronteiras. Ou seja, nas palavras do autor:

A expansão da vigilância em seus dois sentidos básicos é, sem dúvida, de importância fundamental na formação e na existência sustentada de todos os tipos de Estado não-modernos. Entretanto, o fato de a vigilância ser enfocada como poder “governamental” é, em grande parte, se não completamente, um fenômeno do Estado moderno. Como tal, está envolvido, por natureza, com a capacidade do Estado em coordenar o seu alcance administrativo de um modo preciso com as fronteiras de um território claramente delimitado. Todos os Estados têm uma condição territorial mas, antes do advento do Estado-nação, era incomum que o poder administrativo do aparato de Estado possuísse fronteiras territoriais definidas. Na era dominada pelo Estado-nação, entretanto, isso se tornou potencialmente universal (2001, p. 74-75).

Desta forma, a vigilância possibilitou que o Estado se tornasse um compartimento de poder (*power-container*) dentro do seu espaço territorial, permitindo, assim, o monopólio da administração, quer através do arcabouço jurídico, que garante legalmente esse monopólio, quer por meio da estrutura política, que garante o controle dos meios de violência internos e externos para o exercício do poder governamental.

Giddens (2001) destaca ainda a importância da vigilância para o controle dos direitos de cidadania, sendo, assim, um elemento preponderante à manutenção do poder governamental também dentro dos regimes democráticos. Para as três categorias de direitos de cidadania, o autor destaca três tipos de vigilância. No caso dos direitos civis, a vigilância está relacionada com as atividades de policiamento exercidas pelo aparelho repressivo do Estado (judiciário e polícia). No caso dos direitos políticos, a vigilância é realizada através do monitoramento reflexivo do poder administrativo de Estado. Já para os direitos econômicos a vigilância se dá através do gerenciamento sobre a força de produção dentro do local de trabalho.

Outra análise importante que se tornou clássica sobre a institucionalização da vigilância e, em especial, sobre a institucionalização da disciplina na sociedade sob a forma de Estado é a de Foucault. A partir de uma visão crítica, ele identificou o surgimento de uma “economia penal” que marcou a passagem da punição à vigilância, onde esta, por sua vez, possibilitou a criação do poder disciplinar. A disciplina, como nova técnica de poder, afirma Foucault (2011), propiciou a vigilância perpétua e constante dos indivíduos, contrapondo-se às formas de repressão do antigo Estado absolutista, pois a nova mecânica de poder passa a extrair dos corpos tempo e trabalho e não bens e riqueza. Desta forma, o poder disciplinar transformou o

camponês em soldado “dócil”, onde o corpo passa a ser submetido, utilizado, transformado e aperfeiçoado conforme os interesses da ordem social burguesa a partir de uma coerção calculada que corrige a postura do corpo, apoderando-se dele para torná-lo disponível para o uso.

A disciplina impõe ao corpo toda uma relação de docilidade-utilidade para que se obtenha economia, eficácia nos movimentos e organização interna. A disciplina não visa unicamente o aumento das habilidades corporais nem a sujeição de forma aprofundada, mas estabelecer uma relação que torne o corpo mais obediente e mais útil. Nasce nesse contexto o que Foucault (2011) denominou de “anatomia política” ou “mecânica do poder” que submete os corpos a um domínio nunca antes submetido. Os alunos nas escolas, os trabalhadores nas fábricas e os soldados nos quartéis passam por um processo de adestramento que disciplina seus movimentos, gestos e rapidez para uma melhor produtividade.

As organizações militares, por exemplo, a partir do início do século XVIII, se estruturaram, segundo Foucault (2011), em quartéis justamente para submeter os efetivos militares à nova forma disciplinar. Em 1745 havia na Europa aproximadamente 320 cidades com quartéis, cuja estimativa de efetivo, já em 1775, era de 200.000 homens aquartelados. A especificidade do local tornou-se de fundamental importância para o exercício do poder disciplinar (ou na concepção de Giddens da vigilância direta). O efetivo militar deixou de ser distribuído de forma disforme para ser, através das técnicas disciplinares, distribuído no espaço conforme o *princípio da clausura*. Outros princípios também foram estabelecidos pelo poder disciplinar, afirma o autor: o *princípio da localização imediata*, que coloca cada indivíduo no seu lugar, e em cada lugar um indivíduo; o *princípio da localização funcional*, onde se estabelece o espaço útil; e, o *princípio da localização classificatória* que individualiza os corpos pela localização, distribuídos de forma a circular numa rede de relações.

Os espaços construídos para o exercício do poder disciplinar também abarcam as organizações policiais modernas, principalmente aquelas cujo modelo é militar, pois elas tornam-se instrumentos necessários e precípuos para a aplicação das novas técnicas de controle social. Os seus agentes são disciplinados para disciplinar: eles exercem a função de combater a delinquência, uma noção de marginalização e exclusão que é produto da dominação burguesa. A polícia surge nesse contexto como o meio de vigilância constante da sociedade e dos trabalhadores impedindo qualquer manifestação que provoque anomia social

e desequilíbrio à ordem social dominante. As polícias, a partir do Estado moderno, passam a atuar, conforme Foucault (2011), no controle do crime e da violência, auxiliando a justiça na vigilância e nas investigações das infrações penais: nenhum crime deve escapar aos olhos dos que têm que realizar a justiça, pois a sensação de impunidade torna o instrumento da lei frágil. Assim, a vigilância através das polícias se constituiu num elemento importante à aplicação do instrumento de justiça, pois é através da vigilância que se impedirá a execução do crime, ou, caso consumado, se fará a devida detenção dos autores.

Observar-se, que o princípio do disciplinamento das forças militares e policiais, bem como do seu poder de disciplinar não se contrapôs à soberania; pelo contrário, permitiu sua democratização através de um jogo articulado entre a coerção jurídica e a coerção disciplinar, onde aquela se sustenta no discurso da lei e esta no discurso da norma. Entretanto, alerta Foucault (1999), os discursos se articularam de forma a possibilitar que o discurso disciplinar invada o da lei, normalizando-a cada vez mais. É esta invasão do discurso disciplinar no discurso da lei que permitiu o desenvolvimento da biopolítica como tecnologia de poder que não visa apenas a controlar alguns indivíduos em espaços específicos (escolas, fabricas, hospitais, quartéis, etc.), mas controlar, a partir da regulamentação, o conjunto da população, ocupando-se, assim, da gestão da saúde, da higiene, da alimentação, da sexualidade, da natalidade etc.

Foucault (1999) ressalta que o poder regulamentador biopolítico não está no mesmo plano do poder disciplinar, mas está articulado com ele para possibilitar a circulação da norma sobre o corpo que se buscou disciplinar e sobre a população que se quer regulamentar. A partir dessa constatação, ele definiu a sociedade sob a forma de Estado de “sociedade da normalização” que não é uma espécie de sociedade disciplinar generalizada, onde as instituições disciplinares se alastram de forma a recobrir todo o espaço social, mas “uma sociedade em que se cruzam, conforme uma articulação ortogonal, a norma da disciplina e a norma da regulamentação” (1999, p. 302).

A institucionalização da vigilância e da disciplina também foi destacada por Goffman em seu estudo sociológico sobre a “estrutura do eu”. A institucionalização torna-se mais evidente em determinadas instituições ou estabelecimentos que criam barreiras entre o mundo interno e o externo através de portas fechadas, muros altos, arames farpados, fossos etc. Orfanatos, asilos para idosos, manicômios, leprosários, prisões, campos de concentração, quartéis, internatos,

mosteiros e conventos são alguns exemplos de instituições que exercem um controle burocrático das necessidades humanas de grupos completos de pessoas. E ele as denominou de instituições totais, definidas como locais “de residência e trabalho onde um grande número de indivíduos com situação semelhante, separados da sociedade mais ampla por considerável período de tempo, leva uma vida fechada e formalmente administrada” (2010, p. 11).

No seu estudo Goffman destaca a organização formal instrumental, definida “como um sistema de atividades intencionalmente coordenadas e destinadas a provocar alguns objetivos explícitos e globais” (2010, p. 149). Esta, além de se manter por ser capaz de proporcionar contribuições relevantes aos seus participantes, estabelece também o delineamento de padrões adequados de bem-estar, valores comuns, sanções positivas e negativas. A organização formal instrumental, conclui o autor, além de estabelecer uma disciplina de atividades, inclui ainda uma disciplina de ser que determina um certo caráter.

Uma outra contribuição importante sobre a institucionalização da vigilância e da disciplina na sociedade sob a forma de Estado é a de Louis Althusser (1985). Seguindo uma linha marxista estruturalista define o Estado em Aparelho Repressivo de Estado (ARE) e Aparelhos Ideológicos de Estado (AIE). O primeiro compreende o próprio governo e sua burocracia, mas de forma mais específica o exército, a polícia, os tribunais, as penitenciárias; o segundo compreende o sistema religioso, o sistema escolar, o sistema jurídico, a família, a imprensa de forma geral e as organizações culturais. O que diferencia o Aparelho Repressivo de Estado do Aparelho Ideológico de Estado é que aquele atua através da violência (o monopólio do uso da força física no sentido weberiano) e este através da ideologia.

Entretanto, alerta Althusser, “todo Aparelho do Estado, seja ele repressivo ou ideológico, ‘funciona’ tanto através da violência como através da ideologia, mas com uma diferença muito importante, que impede que se confundam [...]” (1985, p. 70). No aparelho repressivo há um predomínio da repressão, inclusive física, atuando de forma secundária a ideologia (o exército e a polícia atuam também ideologicamente, quer para estabelecer a coesão e a reprodução organizacional, quer para disseminar os valores internos). No caso dos aparelhos ideológicos há um predomínio da ideologia, mas a repressão atua de forma abrandada, dissimulada e simbólica (as escolas e as igrejas, por exemplo, socializam as pessoas a partir do estabelecimento de suas próprias sanções positivas e negativas).

É relevante ressaltar no paradigma marxista e suas variantes que o Estado é a instância de dominação e de poder da classe dominante (que no caso do Estado moderno é a burguesia) e se situa na superestrutura da sociedade, pois a infraestrutura é o modo de produção capitalista (forças produtivas + relações de produção). A superestrutura é constituída, conforme Althusser (1985), pelas instâncias político-jurídica e ideológica, tendo, por conseguinte, apesar de ser determinada pela base econômica, a função de legitimar esta mesma base. Desta forma, a institucionalização da vigilância e da disciplina, observada pela óptica marxista, ocorre na superestrutura da sociedade sob a forma de Estado, a partir das instâncias político-jurídica e ideológica que representam, respectivamente, o Aparelho Repressivo de Estado e os Aparelhos Ideológicos de Estado.

As análises de Giddens, Foucault, Goffman e Althusser sobre a institucionalização da vigilância e da disciplina na sociedade sob a forma de Estado remetem às organizações públicas modernas (quarteis, tribunais, departamentos de polícia, presídios, manicômios, sanatórios etc.). Entre elas destaca-se a polícia por ter se tornado a face mais visível do poder governamental⁴², pois, com a divisão do trabalho e o monopólio da força física pelo Estado, passou a exercer vigilância e disciplinamento nos espaços públicos – um policiamento, autorizado para utilizar a força física quando a segurança e a ordem pública se encontrem ameaçadas.

É importante ressaltar que antes da organização do Estado e da esfera pública, o policiamento era exercido, *grosso modo*, segundo Reiner, “como um subproduto de outras relações sociais e por cidadãos ‘voluntários’ ou empregados privados”, tendo, assim, “origem em processos coletivos ou comunais de controle social” (2004, p. 24). O policiamento moderno passa a ser exercido por organizações policiais profissionais que se tornaram “instrumentos para a emergência e proteção de sistemas estatais mais centralizados e dominantes” (2004, p. 24). Ou seja, as formas estatais de policiamento, “começam a funcionar como agentes de controle de classes, juntamente com um controle social mais geral” (2004, p. 25).

⁴² Reiner sintetiza bem esta ideia da polícia como instância privilegiada do poder governamental ao dizer que: “As sociedades modernas são caracterizadas pelo que pode ser denominado de ‘fetichismo da polícia’, a pressuposição ideológica de que a polícia é um pré-requisito essencial para a ordem social, e que, sem a força policial, o caos vai instalar-se” (2004, p. 19). Ademais, ressalta ele, que a polícia passou a se constituir “numa instituição chave nas sociedades modernas, sendo um dos aspectos do surgimento das modernas formas de Estado” (2004, 27).

Com a polícia estatal há o afastamento do exército e das milícias das atividades de manutenção e garantia da ordem interna a partir do século XIX (HUGGINS, 1998; BAYLEY, 2006). A exclusividade do mandato de manutenção da ordem e da segurança pública no interior dos Estados-nação exigiu que a polícia passasse pelos mesmos processos de burocratização, especialização e profissionalização que as outras organizações do poder público. A polícia desenvolveu um sistema hierárquico de autoridade e controle, com fidelidade à autoridade superior da organização e não aos grupos políticos ou étnicos; colocou um fim na burocrática patrimonialista do Antigo Regime; por fim, delimitou suas tarefas e os locais de atuação (REISS JR, 2003). A especialização possibilitou a exclusividade da vigilância à polícia para a manutenção da ordem interna. A profissionalização fez com que a polícia recrutasse o seu efetivo conforme padrões específicos; remunerasse os policiais; treinasse formalmente os seus integrantes; e, por fim, realizasse a supervisão contínua dos subordinados (BAYLEY, 2006). Todo esse processo fez com que a polícia se tornasse uma instituição detentora de uma estrutura burocrática racional-legal autorizada, de forma exclusiva, a fazer o policiamento⁴³ e manter a ordem no espaço público⁴⁴.

As policiais públicas tornaram-se, conforme Monet (2001), formas particulares de “ação coletiva organizada”, com atribuições de patrulhamento, controle de tumulto, investigação, etc. Essas organizações passaram a ser constituídas de homens organizados em administração pública, cujo termo “polícia” passou a indicar “um tipo particular de organização burocrática, que se inspira ao mesmo tempo na pirâmide das organizações militares e no recorte funcional das administrações públicas”. Ademais, conclui o autor, a polícia pública tornou-se também uma instituição singular devido à posição central que ocupa no funcionamento político da

⁴³ Segundo Reiner, o policiamento realizado pela polícia “não abrange todas as atividades dirigidas à obtenção da ordem social. Refere-se, sim, a um aspecto específico dos processos de controle, e exclui, por exemplo, a punição, bem como as atividades cujo objetivo é criar, em primeiro lugar, condições de conformidade (como socialização, medidas para assegurar a estabilidade da família, encorajamento da religião ou de outras formas internalizadas de controles éticos)”. Com isso, conclui ele, o “que é específico ao subconjunto do policiamento nos processos de controle é ele envolver a criação de sistemas de vigilância associados à ameaça de sanção dos desvios descobertos” (2004, p. 21), que vai do patrulhamento regular associado à investigação após o crime ou a desordem.

⁴⁴ Monjardet (2003) alerta que a polícia não é a única instituição destinada ao controle social que detém o monopólio do uso da força física. A prisão, o manicômio, o quartel e a família também detêm esse monopólio, mas o que difere a polícia dessas instituições é que ela detém o monopólio do uso da força física no âmbito público enquanto as outras somente em ambientes privados. Logo, o que diferencia a polícia das demais instituições de controle detentoras do uso da força física é o caráter de exclusividade de aplicar a força no âmbito público, bem como de regulador daqueles que detêm o uso da força no âmbito privado.

sociedade, tornando-se, assim, “o sinal indiscutível da presença de um Estado soberano e de sua capacidade de fazer prevalecer sua Razão sobre as razões de seus súditos” (2001, p. 15-16).

O policiamento desenvolvido pela polícia pública passou, segundo Bittner (2003), a abarcar três domínios distintos que se sobrepõem: o policiamento criminal, o policiamento para o controle regulador e o policiamento para a manutenção da paz. O policiamento criminal se direciona ao exercício da aplicação da lei e tem uma grande importância na alimentação do sistema de justiça criminal, permitindo as atividades de promotores, juízes, advogados e carcereiros. O policiamento para o controle regulador se direciona ao controle e à supervisão de algumas atividades licenciadas tais como licença para porte de armas, abertura de estabelecimentos comerciais, realizações de feiras, desfiles ou manifestações nas vias públicas, controle do trânsito e outras. O policiamento destinado para manutenção da paz se direciona para o enfrentamento de emergências e desastres de qualquer natureza – pois, estes eventos geralmente levam à violência e ao pânico –, bem como para aquelas ocorrências envolvendo indivíduos e que podem criar algum tipo de ameaça à ordem tais como brigas domésticas, discussões entre vizinhos, disputas entre jovens, conflitos entre proprietários e inquilinos.

Entretanto, a polícia pública, por estar no coração do funcionamento do Estado, não deve ser considerada uma organização neutra politicamente⁴⁵, pois, conforme Reiner, “algumas atividades da polícia dizem respeito ao controle do comportamento que é explicitamente político, na motivação e no impacto desejado” (2004, p. 29). Com isso, na aplicação da lei e na manutenção da ordem social, a polícia termina por reproduzir a estrutura de poder da sociedade que é, *grosso modo*, hierarquizada e desigual, mostrando que “o policiamento recai mais pesadamente nos grupos mais marginais ou no mínimo mais pobres, aos quais é de fato negado o completo status de cidadania”, tonando-se “propriedade da polícia” (2004, p. 29). Apesar do policiamento realizado pela polícia ser inerentemente político e, por conseguinte, partícipe da reprodução da estrutura de poder e das desigualdades sociais, Reinar alerta que preserva certas “condições mínimas de uma existência social civilizada e estável, da qual todos os grupos se beneficiam, mesmo que diferentemente” (2004, p. 30). Por isso, a

⁴⁵ Para Bittner (2003) e Monjardet (2003), a polícia é um instrumento de poder do Estado para o exercício da governabilidade.

legitimidade da polícia, e do policiamento realizado por ela, não precisa ser total, mas apenas garantida pela maioria da população que aceita sua autoridade.

Ainda sobre a não neutralidade da polícia, Huggins (1998) afirma que nos regimes não-democráticos o envolvimento da polícia a serviço do poder governamental é visível, mas que nos regimes democráticos busca-se dissimular essa relação asseverando que a polícia é uma mera extensão de um Estado neutro a serviço da população. Desta forma, conclui a autora: “[...] o papel da polícia – qualquer polícia – é impedir, coibir ou controlar conflitos que representam ameaça ao regime, a fim de criar e manter o monopólio do uso da força coercitiva por parte de um Estado estruturado em bases de classe” (1998, p. 11).

A presente explanação sobre a institucionalização da vigilância, disciplina, controle social formal e do papel da polícia permite compreender como a sociedade sob a forma de Estado estabeleceu um amplo domínio sobre as ações individuais e coletivas no âmbito interno, criando um sistema de policiamento que remeteu de forma centrípeta todos ao centro do poder governamental, garantindo, assim, a soberania interna. Essa explanação permite também observar, a partir do ponto de vista dos autores estudados, os aspectos positivos e negativos da institucionalização da vigilância, disciplina e do controle social formal que caracterizam o sistema de policiamento criado pela sociedade sob a forma de Estado.

Entretanto, como esta pesquisa busca ressaltar os aspectos normativos do policiamento⁴⁶, privilegiar-se-á nos capítulos seguintes a ênfase dada por Durkheim e Weber aos aspectos positivos da estrutura político-jurídica, juntamente com as formas de vigilância e controle formais (ou seja, o sistema de policiamento estatal), criadas pela sociedade sob a forma de Estado. Esta instituição política estabelece a ordem social moderna que se caracteriza pela prevalência das normas sociais (formais, informais e seculares) como orientadoras e reguladoras das relações fundadas na divisão do trabalho social e na interação mais racional, tornando-as mais confiáveis, estáveis e duradouras, ou seja, mais seguras, assim como menos susceptíveis aos imprevistos e às incertezas, ou seja, aos riscos e perigos.

⁴⁶ A legitimidade da coerção física e do uso da força para garantir a segurança e a paz internacionais, bem como o papel dos princípios dos direitos humanos nas relações internacionais são alguns dos aspectos normativos que serão analisados neste trabalho de pesquisa.

O próximo Capítulo é sobre a formação e as características do sistema de policiamento estatal para o exercício da vigilância e do controle sobre os outros Estados na busca de um maior equilíbrio de poder e monitoramento dos riscos que ameaçam as forças constitutivas do Estado. Esse sistema faz parte da política externa no campo da segurança para garantir o poder governamental e, por conseguinte, a soberania externa.

2 A POLÍTICA INTERNACIONAL NA ORDEM WESTFÁLIA: O SISTEMA DE POLICIAMENTO INTERESTATAL

Desde o surgimento do Estado moderno – a partir do Tratado de Westfália (1648) que pôs fim à Guerra dos Trinta Anos, inaugurando o sistema interestatal⁴⁷ europeu de concorrência – que o policiamento tornara-se uma questão política de extrema relevância. No âmbito do policiamento interno, os Estados reivindicaram o monopólio da coerção física legítima como forma de domínio das ações sociais dentro do território (WEBER, 1999), utilizando-se da vigilância e do monitoramento reflexível para a pacificação interna (GIDDENS, 2001), retirando, assim, dos indivíduos o direito de resolver os litígios por conta própria e por meio da violência privada. No âmbito do policiamento externo, os governos passaram a se preocupar com as ameaças das forças expansivas dos outros Estados (FOUCAULT, 2008b), buscando também garantir, através da vigilância e do monitoramento reflexível sobre os outros Estados, a integridade territorial, a soberania, a autonomia administrativa e os interesses culturais (GIDDENS, 2001). Esta preocupação política com o policiamento por parte dos Estados engendrou, conforme Foucault (2008b), dois mecanismos estatais de segurança: o *dispositivo diplomático-militar* e o *dispositivo político de polícia*. O primeiro se direciona para a busca permanente do equilíbrio de poder num ambiente internacional composto de Estados múltiplos, mas com diferenças de forças constitutivas, onde os Estados mais fortes tornam-se uma constante ameaça à segurança dos Estados mais fracos. O segundo se direciona mais especificamente à vigilância constante no interior do território estatal e ao aumento das forças constitutivas do Estado (população, exército, polícia, recursos naturais, produção, comércio, circulação monetária, tecnologia etc.) sem, contudo, deixar de estabelecer uma vigilância sobre os outros Estados como forma de garantir a governabilidade e a razão de Estado. Com isso, o “referente de segurança” – o sujeito da proteção – é exclusivamente o Estado.

⁴⁷ O sistema interestatal difere do sistema estatal por quatro motivos: primeiro, é um sistema único formado por subsistemas estatais que se constituem em elementos principais; segundo, o número de membros é reduzido em relação às sociedades domésticas; terceiro, os membros do sistema internacional são mais heterogêneos por causa, por exemplo, das diferenças territoriais, populacionais, dos recursos geográficos dos Estados membros; quarto, os partícipes do sistema internacional são, *grosso modo*, imortais. Para uma maior compreensão das diferenças e especificidades do sistema interestatal ver Wight (1985).

Neste capítulo analisar-se a formação do sistema de policiamento interestatal criado com a ordem política westfaliana por meio: primeiro, do processo evolutivo do Estado no sistema westfaliano; segundo, dos reveses da política internacional e da segurança internacional desde o Tratado de Westfália até o fim da Guerra Fria; e, terceiro, do surgimento, com a ordem westfaliana, do sistema de policiamento estatal com o desenvolvimento do dispositivo político de polícia e do dispositivo diplomático-militar.

2.1 A EVOLUÇÃO DO ESTADO NO SISTEMA DE WESTFÁLIA

O Tratado de Westfália (1648) foi o documento que estabeleceu uma ordem internacional fundada na pluralidade estatal e no equilíbrio de poder que solaparam o universalismo do Império Romano e da Igreja. Este tratado também criou: a ideia de Europa como região geográfica de Estados múltiplos (mais ou menos equilibrados) tendo com o resto do mundo uma relação de dominação; um espaço de concorrência e um campo relacional de força entre os Estados; um estado de segurança que não impedia o crescimento de um determinado Estado, mas colocava limites como forma de não usurpar a força de outros Estados; a concepção de que a guerra, a diplomacia permanente e multilateral, bem como a força militar constante se constituem em instrumentos necessários para a manutenção do equilíbrio de poder dentro do espaço europeu; por fim, um novo significado de polícia que passou a ser entendido como um conjunto de técnicas e cálculos que possibilitaram o crescimento das forças do Estado para impedir que seja superado por outro (FOUCAULT, 2008b).

O Tratado de Westfália inaugurou também uma série de encontros entre Estados europeus e criou um conjunto de regras visando a definir as relações interestatais, bem como a conformação da autoridade estatal e da soberania (GIDDENS, 2001). Desse conjunto de regras formou-se o direito internacional dentro do sistema internacional moderno, diferenciando-o dos sistemas internacionais precedentes (sistema mundial imperial e sistema feudal⁴⁸) justamente por transformar os Estados em “pessoas internacionais de direito” (NYE JR, 2009). O direito internacional caracterizou-se por estabelecer uma autoridade única e

⁴⁸ O sistema mundial imperial se caracterizava pelo governo controlar a maior parte do mundo em que tinha contato (o Império Romano é o maior exemplo). No sistema feudal, a política não se fundava nos limites territoriais, mas na lealdade e nas obrigações com os senhores feudais, clérigos e nobres (NYE JR, 2009).

suprema no interior do território estatal, afastando qualquer possibilidade de reconhecimento de uma autoridade que estivesse acima dos Estados (MORGENTHAU, 2003). Ademais, o direito internacional, como sistema de regras jurídicas, estabeleceu deveres e obrigações entre os Estados signatários, reconheceu como princípio a não-intervenção nas questões internas e a imunidade diplomática (ZACHER, 2000). Apesar de não haver, como no direito nacional, um executivo coercitivo que obrigue os Estados ao cumprimento do direito internacional, os mesmos ficam encarregados de aplicar as sanções aos membros desviantes (WIGHT, 1985).

O sistema westfaliano europeu estabeleceu também a separação entre a personalidade do Estado e a personalidade do governante. Antes de 1648, Estado e governo eram indissociáveis. Segundo Creveld (2004), quatro fenômenos criaram as condições para essa separação. O primeiro fenômeno foi a criação da burocracia estatal com o aumento da divisão do trabalho e do número de funcionários públicos, elevando a organização e, por conseguinte, o poder do Estado como ente abstrato e impessoal separado do governo e da sociedade civil. O segundo foi a formação de uma infraestrutura que nasce de informações sobre suas limitações a partir do mapeamento que definiu o espaço territorial através da delimitação das fronteiras e do controle das informações da população através da estatística. O terceiro foi a implantação de um sistema de impostos que viabilizou o monopólio do uso da força através do custeio das forças militares e policiais. O último e quarto fenômeno foi o desenvolvimento de uma ideologia política que legitimou todas essas transformações.

Com a separação entre *persona* do governo e a *persona* do Estado, onde este passa a ter uma realidade específica, o governo passa, conforme Foucault, a governar segundo a razão de Estado que se constitui em “uma racionalização de uma prática que vai se situar entre um Estado apresentado como dado e um Estado apresentado como a construir e a edificar” (2008a, p. 6). A maneira de governar segundo a razão de Estado nos primórdios da ordem westfaliana ocorreu, segundo o autor, de três formas. A primeira forma consistiu no enriquecimento do Estado através do mercantilismo que organizou a produção e os círculos comerciais para possibilitar o crescimento de suas forças constitutivas e poder também fazer frente às outras potências em um espaço de concorrência permanente. A segunda foi a implantação de um modelo de gestão de policiamento interno, através de um dispositivo de polícia, que pudesse vigiar e controlar um espaço urbano em franco crescimento. Terceiro e último foi a implementação de um modelo de gestão de policiamento externo, através do

exército e diplomacia permanentes, como forma de manter a pluralidade de Estados dentro de um equilíbrio de poder⁴⁹.

A ordem de Westfália criou, segundo Giddens (2001), um sistema de Estado reflexivamente monitorado que foi acompanhado pela formação do Estado-nação que se constituiu num sistema político dominante na modernidade viabilizado pela ampliação da administração sobre o território. A criação do Estado-nação só foi possível pela combinação da vigilância direta e indireta que viabilizou a soberania a partir da administração do território já fronteiriçamente demarcado e delimitado pelo sistema de mapeamento. Assim, Giddens define Estado-nação como “um conjunto de formas institucionais de governo, mantendo um monopólio administrativo sobre o território com fronteiras (limites) demarcadas, seu domínio sendo sancionado por lei e por um controle direto dos meios interno e externo de violência” (2001, p. 145).

O Estado-nação é a forma acabada da constituição política criada pelo sistema westfaliano possibilitado pelo desenvolvimento das ideias de nação e nacionalismo definidas, respectivamente, segundo Giddens, como: “uma coletividade existente dentro de um território claramente demarcado, sujeito a uma unidade administrativa, reflexivamente monitorada tanto pelo aparato do Estado interno como por aqueles outros Estados”; e, “um fenômeno que é basicamente psicológico – a adesão de indivíduos a um conjunto de símbolos e crenças enfatizado comunalmente entre membros de uma ordem política” (2001, p. 141). Para ele, ambas as ideias são fenômenos distintos do Estado moderno e são conectas, pois não há nacionalismo sem a formação de uma nação.

Para Creveld (2004), o Estado-nação é a passagem do Estado como instrumento ao Estado como ideal. Esta transformação se deu com o movimento intelectual que construiu os ideais da Revolução Francesa de 1789 e que se transformou também em movimento de massa. O surgimento do nacionalismo beneficiou a solidificação do projeto de construção do Estado-nação, pois o nacional tornou-se Estado-nacional com seus símbolos próprios como hino, bandeira, comida, arte, literatura, língua, música, história etc. Segundo Habermas, o Estado nacional é justamente esta fusão entre Estado e nação, onde a consciência nacional torna-se

⁴⁹ Tratarei mais detalhadamente sobre o sistema de policiamento estatal, interno e externo, na seção 2.3 deste Capítulo.

popular e “cristaliza-se em ‘comunidades imaginárias’ engendradas nas diferentes histórias nacionais, as quais se tornaram o cerne da consolidação de uma nova auto-identificação coletiva” (2007, p. 133). A “invenção da nação”, prossegue Habermas, desempenhou um papel importante na transformação dos súditos em cidadãos politicamente ativos e coesos, pois possibilitou a integração social:

É ela que torna consciente aos habitantes de um mesmo território a nova forma de pertença a um todo, política e juridicamente mediada. Apenas a consciência nacional que se cristaliza em torno da percepção de uma ascendência, língua e história em comum, apenas a consciência de se pertencer a “um mesmo” povo torna os súditos cidadãos de uma unidade política partilhada – torna-os, portanto, membros que se podem sentir responsáveis *uns pelos outros*. A nação ou o espírito do povo – a primeira forma moderna de identidade coletiva – provê a forma estatal juridicamente constituída de um substrato cultural. Essa fusão totalmente artificial de antigas lealdades em uma nova consciência nacional foi descrita pelos historiadores como um processo de longo prazo (2007, p. 135-136).

Com o Estado-nação, o sentido da soberania estatal também se modificou não só no âmbito interno, mas também no âmbito externo, ressalta Habermas (2007). No âmbito interno, o súdito se transformou em cidadão que passou a ter direitos civis e políticos que lhes garantiu, respectivamente, autonomia privada e autonomia política. No âmbito externo, o Estado se auto-afirma ante outro a partir da concepção de que uma nação é uma grandeza jurídica formada por cidadãos que está vinculada a um Estado independente e que detém uma identidade nacional.

Essas transformações na estrutura do sistema internacional, a partir do Tratado de Westfália, além de impulsionar a passagem do Estado tradicional ao Estado-nação, também criou um sistema de segurança internacional e um sistema de policiamento. Nas seções abaixo, analisar-se-á, como forma de melhor compreender a estrutura do sistema westfaliano, a política internacional de vigilância e controle entre os Estados para a manutenção da paz e da segurança internacionais, ao longo de aproximadamente três séculos, observando os processos de modificações que ora confirmou a concepção realista, ora afirmou a concepção idealista, ora a concepção racionalista das relações internacionais.

2.2 A POLÍTICA INTERNACIONAL E O SISTEMA DE SEGURANÇA INTERNACIONAL

O objetivo analítico proposto nesta seção é de compreender os três sentidos da segurança internacional dentro da estrutura anárquica da política internacional westfaliana segundo os realistas, idealistas e racionalistas. Para compreender esse percurso passaremos em revista essas concepções teóricas clássicas das relações internacionais. O percurso da política internacional no período westfaliano oscilou entre momentos de guerra e de paz, de conflito e de cooperação entre os Estados, justificando, assim, empiricamente, em determinado momento, a predominância de uma concepção teórica sobre a outra. Parece coerente afirmar que do período inaugurado pelo Tratado de Westfália (1648) até a Segunda Guerra Mundial a ordem westfaliana refletia a abordagem teórica realista; entre o surgimento das Nações Unidas (em substituição a Liga das Nações criada com o fim da Primeira Guerra Mundial) e o início da Guerra Fria, a partir de 1947, a ordem westfaliana refletia a abordagem idealista-liberal; com a Guerra Fria até o seu término, em 1989, a realidade da política internacional parece ser novamente mais coerente com a concepção realista em sua versão mais moderada ou neorealista; por fim, após o final da Guerra Fria a realidade política no âmbito internacional parece refletir uma concepção mais racionalista que dialoga estreitamente com a concepção idealista-liberal, precisamente com o liberalismo institucional⁵⁰, sem, contudo, deixar de perceber alguns aspectos do neorealismo no âmbito das relações internacionais⁵¹. Dentro desta lógica, deduz-se que a segurança internacional revezou-se no período westfaliano de mais de três séculos entre a segurança como equilíbrio de poder (concepção realista) e a segurança coletiva (concepção idealista-liberal).

⁵⁰ O liberalismo institucional considera que as instituições e os regimes internacionais são de elevada relevância para promover a cooperação entre os Estados. Os organismos internacionais como a UE, OTAN, OMC, OEA e outras permitem um maior fluxo de informações entre os membros, reduzem a desconfiança e o medo mútuo entre os Estados, corroborando, assim, para a paz e segurança internacionais. Para uma maior compreensão do liberalismo institucional ver Jackson e Sorensen (2007).

⁵¹ A invasão norte-americana ao Iraque em 1991 exemplifica o viés realista na conduta da política externa dos Estados Unidos.

2.2.1 A Concepção Realista da Política Internacional: Segurança como Equilíbrio de Poder

Como vimos na seção acima, o Tratado de Westfália (1648) inaugurou uma ordem internacional que engendrou uma pluralidade de Estados soberanos que orientavam suas ações a partir da lógica do equilíbrio de poder. Hobbes, o grande mentor do Estado artificial (CREVELD, 2004), foi o primeiro a identificar que a criação dos Estados soberanos para prover a população de segurança interna (paz interna) engendrou um “estado de natureza” no âmbito internacional que também estabeleceu uma condição de guerra entre os Estados. Para Hobbes, na anarquia internacional, a guerra, apesar de ser um recurso necessário para estabelecer uma condição de liberdade entre os Estados, cria uma situação de insegurança permanente, pois os Estados não estão propensos a trocar sua independência e soberania por qualquer garantia de segurança externa tal como fizeram os indivíduos na concessão de uma parte de suas liberdades para o soberano (JACKSON & SORENSEN, 2007). Hobbes, seguindo a tradição realista de Tucídides e Maquiavel, parte de uma análise sistêmica da política internacional onde articula, segundo Fonseca Jr, dois elementos:

[...] o primeiro é estrutural e tem a ver com o próprio fato de os atores internacionais serem soberanos; o segundo é processual e vai desvendar, em algum aspecto da constituição do Estado, as origens do caráter aquisitivo ou expansionista que leva ao conflito de “todos contra todos” (1998, p. 44).

Seguindo a tradição hobbesiana, os realistas, quando analisam a estrutura do sistema internacional westfaliano, partem da concepção negativa da natureza humana (*animus dominandi*) e ressaltam que as leis da política têm suas raízes nesta natureza humana e que esta é regida por interesses conflituosos. Assim, a compreensão das leis que regem a natureza humana leva à compreensão das leis que regem a sociedade e a política, possibilitando um maior controle das forças conflituosas, inerentes à natureza humana, que impulsionam os interesses individuais – que são variados e susceptíveis às mudanças – e o desejo pelo poder (FONSECA JR, 1998; JACKSON & SORENSEN, 2007). Para os realistas, o Estado nasce impregnado do mesmo desejo de poder, tornando-se naturalmente expansionista. Com isso, a natureza do sistema internacional é de conflito permanente, pois há ausência de um soberano supranacional que regule as relações entre os Estados, levando a cada um deles salvaguardar sua segurança interna a partir do seu poderio militar que também será utilizado para preservar a segurança internacional através do equilíbrio de poder (FONSECA JR, 1998).

O conceito de equilíbrio de poder é de vital importância para a explicação realista do sistema internacional e da segurança internacional, pois ambos se estruturam a partir da natureza expansionista dos Estados que buscam, conforme Morgenthau (2003), a todo instante manter ou alterar o *status quo*, levando, assim, a uma configuração do equilíbrio de poder, bem como as políticas que visam manter esse equilíbrio. Para Morgenthau, o objetivo do equilíbrio é garantir, *grosso modo*, a estabilidade no interior de um sistema que é composto por elementos autônomos. Ou seja, o objetivo real do equilíbrio, segundo as próprias palavras do teórico:

[...] envolve a estabilidade mais a preservação de todos os elementos do sistema, o equilíbrio tem por função evitar que um elemento conquiste a supremacia sobre os demais. O meio utilizado para manter o referido equilíbrio consiste em permitir que os diferentes elementos sigam normalmente suas tendências conflitantes, até o ponto em que a tendência de cada um deixe de ser suficientemente forte para superar a tendência dos demais, mas bastante vigorosa para impedir que os demais a subjuguem (2003, p. 324).

Em uma análise subsequente sobre o equilíbrio de poder na estrutura do sistema internacional, o neorealista Kenneth Waltz (2004) afirma que em um ambiente anárquico a função do equilíbrio de poder é limitar a liberdade de escolha dos Estados, pois a estratégia nacional de cada um destes deve levar em consideração a estratégia nacional do outro, seguindo, assim, as regras da teoria dos jogos. Entretanto, diferentemente de outros jogos, afirma Waltz, na política internacional há dois fatores distintos: primeiro, o que está posto é algo considerado de vital importância; segundo, não está excluído o uso da força como forma de influenciar o resultado. Para o neorealista:

A oportunidade e, por vezes, a necessidade de usar a força, distingue o equilíbrio de poder na política internacional dos equilíbrios de poder que se forma dentro dos Estados. Em ambos os casos podemos definir o poder, seguindo Hobbes, como capacidade de produzir um efeito pretendido. Na política doméstica, uma das possíveis capacidades – o uso da força física – é de modo geral monopólio do Estado. Na política internacional, não há autoridade efetivamente capaz de proibir o uso da força. O equilíbrio de poder entre os Estados torna-se um equilíbrio de todas as capacidades, incluindo a força física, que os Estados escolhem usar na busca de suas metas (WALTZ, 2004, p. 253).

A expressão equilíbrio de poder pode referir-se, segundo Nye Jr (2009), a três coisas distintas. A primeira refere-se ao *equilíbrio como distribuição de poder* que para os realistas leva a uma situação de estabilidade quer por causa de uma distribuição igual de poder entre os Estados, quer por causa da preponderância de um sobre os demais, mas que se constitui em um

desequilíbrio que possibilita a paz. A segunda refere-se ao *equilíbrio de poder como política equilibradora*, onde os Estados atuam para impedir que algum outro venha se sobrepor aos demais: neste caso o recurso às alianças é recorrente para fortalecimento de Estados mais fracos contra a ameaça da política imperialista do mais forte. A terceira refere-se ao equilíbrio de poder como sistemas multipolares, onde há um número de países que se vigiam e se controlam constantemente a partir de um conjunto de regras: neste caso tanto o crescimento de um Estado como a formação de alianças levam ao desequilíbrio do sistema.

A política de equilíbrio de poder perdurou por mais de dois séculos na Europa, porém foi abalada fortemente com as duas grandes guerras mundiais. Os motivos da Primeira Guerra foram tanto estruturais como processuais, segundo Nye Jr (2009). As causas estruturais foram o aumento de poder da Alemanha, entre 1870 e 1907, e a formação de alianças rígidas (Tríplice Entente e Tríplice Aliança) que abalaram a estrutura do equilíbrio de poder no sistema multipolar europeu formado por seis potências (Grã-Bretanha, França, Rússia, Áustria-Hungria, Alemanha e Itália), de 1815 a 1870, que construíram uma estrutura bipolar. As causas processuais foram os surgimentos do nacionalismo e do darwinismo social que justificavam a sobrevivência dos povos mais fortes; e, a política alemã de *hard power*. Os motivos que eclodiram a Segunda Guerra no âmbito estrutural, conforme Nye Jr (2009), foram a rigidez do Tratado de Versalhes com relação à Alemanha (que despertou o nacionalismo alemão) e a ausência de potências como os Estados Unidos e a União Soviética na política de equilíbrio de poder que possibilitou a política expansionista alemã. As causas processuais estão relacionadas com a ausência de moderação no próprio sistema internacional criado com o Tratado de Versalhes que impulsionou a política alemã de destruição do referido tratado e o crescimento das ideologias, fascista e comunista, que acirraram a comunicação entre as potências.

Em suma, a estabilidade da estrutura do sistema internacional westfaliano permaneceu basicamente inalterada por mais de dois séculos com a política de equilíbrio de poder que, segundo os realistas, preservou o sistema de Estados soberanos (WALTZ, 2004) e criou sistemas de vigilância e controle recíprocos entre eles (MORGENTHAU, 2003), possibilitando, assim, o bom funcionamento do sistema e a garantia da segurança internacional dentro do ambiente anárquico. Entretanto, com as duas grandes guerras a política de equilíbrio de poder entrou em processo de desgaste, requerendo modificações na estrutura do sistema internacional westfaliano como forma de evitar novas guerras.

2.2.2 A Concepção Idealista-liberal da Política Internacional: Segurança Coletiva

A criação das Nações Unidas, em 1945, marcou a passagem da política de *segurança de equilíbrio de poder* à política de *segurança coletiva*. Esta passagem também significou a predominância do pensamento idealista-liberal sobre o pensamento realista na política internacional. Os idealistas-liberais também partem da natureza humana para compreender as leis que regem a sociedade e a política. Entretanto, partem de uma concepção positiva da natureza humana inferindo que os indivíduos apresentam interesses que são comuns, apesar de não negligenciarem as posições egoístas e competitivas. Com isso, as ações de cooperação e de colaboração são possíveis nas relações entre indivíduos assim como nas relações entre Estados, contanto que estes se tornem Estados constitucionais e que se respeitem de forma recíproca (JACKSON & SORENSEN, 2007).

A visão idealista-liberal da política internacional, direcionada para ações de cooperação entre os Estados, segue a tradição filosófica de Immanuel Kant que, tanto em sua Filosofia da História como em sua Filosofia Política, sinalizava para um plano oculto da natureza que direciona a humanidade a uma constituição política perfeita cuja natureza pode desenvolver todas as suas disposições de forma plena (KANT, 2004). Esta constituição política perfeita, entretanto, para sua plena realização depende, conforme Kant, da resolução dos problemas das relações externas legais entre os Estados, pois suas organizações internas dependem da política e das relações internacionais (ROSENFELD, 2004). Kant transfere para as relações internacionais a visão hobbesiana de um “estado de natureza”, considerando que os Estados estão em permanente condição de guerra e que para dela sair se faz necessário um poder acima dos mesmos – uma organização supraestatal – que estabelece uma sociedade das nações com o intuito de garantir a paz perpétua (HÖFFE, 2005). Para a construção de um estado de paz perpétuo (que não é um estado natural) há a necessidade, conforme Kant, da criação de uma *liga de paz* que se distingue de um *tratado de paz* por ser este apenas um instrumento que põe fim uma guerra enquanto a outra põe fim a todas as guerras:

Esta liga não visa a nenhuma aquisição de alguma potência de Estado, mas meramente à conservação e à garantia da *liberdade* de um Estado para si mesmo e ao mesmo tempo para os outros Estados aliados, sem que estes, porém, por isso devam ser submetidos (como homens no estado de natureza) a leis públicas e a uma coerção sob elas. Pode-se representar a exequibilidade (realidade objetiva) dessa ideia da *federalidade*, que deve

estender-se gradualmente sobre todos os Estados, conduzindo assim à paz perpétua. Pois, quando um povo poderoso e ilustrado consegue formar-se em uma república (que tem de ser, segundo sua natureza, inclinada à paz perpétua), então esta dá para os outros Estados um centro de união federativa para juntar-se a ela e assim garantir o estado de liberdade dos Estados, conforme a ideia do direito internacional, e expandir-se sempre cada vez mais por várias ligas desse tipo (KANT, 2008, p. 34-35).

Com o fim da Primeira Guerra Mundial e a derrota da Tríplice Aliança foram criadas instituições internacionais como forma de evitar o surgimento de outro conflito mundial a partir de um controle supraestatal. O projeto kantiano foi colocado em prática com a criação da Liga das Nações. Dentro desta nova realidade a segurança internacional não estaria mais sob o talante de um Estado ou de um grupo de Estados, mas tornar-se-ia de responsabilidade coletiva, pois, segundo os idealistas-liberais, foi a política de equilíbrio de poder a responsável pela eclosão da Primeira Guerra Mundial. Nasce dentro deste contexto o princípio de segurança coletiva que se fundamentava em dois princípios complementares: soberania e legislação internacional. Ou, nas palavras de Deutsch:

Segundo o princípio da segurança coletiva, todos os membros da Liga deveriam agir em conjunto, na resistência a qualquer nação que violasse a paz, impondo-lhe sanções econômicas e, se necessário, militares. Deveriam fazê-lo independente de qual fosse o aliado que estivesse a violar a paz, pois a defesa do novo *statu quo* através da segurança coletiva – era o que se esperava – iria substituir o antigo sistema de alianças e o equilíbrio de poder, que haviam levado à Primeira Guerra Mundial (1982, p. 239).

Com a assinatura do Pacto da Liga das Nações, em 28 de junho de 1919, havia uma perspectiva que os Estados cederiam uma parte da soberania em prol da segurança coletiva e da legislação internacional. Entretanto, não foi isso que ocorreu. A recusa dos Estados Unidos em assinar o Pacto da Liga das Nações, a persistência de alguns países (como a França) em manter a política de equilíbrio de poder, o conflito entre o Japão e a China pela Manchúria, bem como a ascensão do fascismo na Itália e do nazismo na Alemanha inviabilizaram os objetivos da Liga das Nações de implantar a segurança coletiva, fato este constatado com a eclosão da Segunda Guerra Mundial (NYE JR. 2009) que, junto com a Primeira Guerra, representou também a segunda grande crise à ordem de Westfália.

A eclosão da Segunda Guerra, entretanto, não arrefeceu o ímpeto idealista-liberal de colocar em prática a política de segurança coletiva. A criação da Organização das Nações Unidas, em substituição a Liga das Nações, colocou em prática o projeto idealista-liberal. A

preocupação principal da ONU era com o uso da força, onde estabeleceu como obrigatoriedade aos países signatários da Carta das Nações Unidas o uso da mesma somente em situações de defesa própria e defesa coletiva. Com a criação da ONU foi instalado o Conselho de Segurança que passou a ser formado por cinco membros permanentes, representados pelas grandes potências pós-guerra (Estados Unidos, Grã-Bretanha, França, Rússia e China), e por dez membros não-permanentes, representados pelos demais países signatários através de um sistema de rodízio cujo período de vigência é de dois anos (NYE JR. 2009). Na Organização das Nações Unidas, a Assembleia Geral se constitui no poder legislativo, que detém o poder de decidir através do voto da maioria, e o Conselho de Segurança é o poder executivo que tem a missão de zelar pela paz e pela segurança internacionais (DEUTSCH, 1982).

A criação da ONU e a implantação da política de segurança coletiva não evitaram os conflitos interestatais, bem como não desencorajaram a política expansionista vinculada à política de equilíbrio de poder entre as potências que saíram vencedoras da Segunda Guerra Mundial. Os conflitos não foram entre as grandes potências diretamente, mas entre os Estados periféricos apoiados por elas (Guerra da Coreia [1950], Guerra do Vietnã [1959], Guerra do Yom Kippur entre Israel e os estados árabes [1973], Invasão do Afeganistão pela URSS [1979]). Entre os conflitos, destacaram-se também as guerras de libertação contra o colonialismo europeu como, por exemplo, a Guerra da Argélia, iniciada em 1954. A política expansionista da Guerra Fria teve como protagonistas a União Soviética e os Estados Unidos, as duas únicas superpotências do pós-guerra que passaram a estabelecer entre elas duas estratégias: de intimidação e contenção. Segundo Nye Jr.:

Durante a Guerra Fria e com advento das armas nucleares, as superpotências dependeram mais do desencorajamento pela ameaça do que de repelir pela defesa depois de um ataque ocorrido. A intimidação da Guerra estava intimamente ligada à manutenção de grandes arsenais nucleares americanos e soviéticos, mas também foi uma extensão da lógica do equilíbrio de poder. A intimidação pela ameaça nuclear foi um meio pelo qual cada superpotência tentou impedir a outra de obter vantagem e daí perturbar o equilíbrio de poder entre elas.

O conceito de intimidação estava ligado à política de *contenção*. Durante a Guerra Fria, a contenção referia-se a uma política americana específica de conter o comunismo soviético assim como de promover uma ordem mundial liberal do ponto de vista econômico e político. [...] Ela pode ser ofensiva e defensiva. Pode usar o poder militar na forma de guerra ou alianças; pode usar o poder econômico na forma de blocos ou sanções comerciais; e pode

usar o poder brando, no sentido de promover ideias e valores. Durante a Guerra Fria, os Estados Unidos oscilaram entre uma política expansiva de conter o comunismo e uma política mais limitada de conter a União Soviética (2009, p. 142-143).

Resumidamente, a estrutura do sistema westfaliano sofreu modificações com a criação da ONU e com a política de segurança coletiva idealista-liberal em substituição à política do equilíbrio de poder realista. A segurança coletiva se baseia no princípio da cooperação entre os Estados – e não na convivência conflituosa administrada por um jogo estratégico de busca de equilíbrio de poder em um espaço de concorrência – para a manutenção da paz mundial. Ademais, entendem os liberais, que a disseminação do republicanismo e da democracia como formas de governo viabilizaria este processo, pois Estados com tais estruturas de poder tendem a cooperar entre si e resolver seus conflitos de forma pacífica, não ficando, contudo, descartada a possibilidade de guerra com os países não republicanos e não democráticos, pois são considerados pelos liberais como ameaçadores da paz e da segurança internacional. O idealismo liberal ainda considera importante a existência de instituições intergovernamentais que regulem as relações entre os Estados sem interferir nas suas soberanias internas, mas apoiando os mesmos em situação de defesa⁵². Todavia, com o advento da Guerra Fria, na segunda metade do século XX, a questão da segurança coletiva ficou em xeque, pois a doutrina de segurança coletiva estabelecia que uma ação expansionista de um país sobre o território de outro implicava no envolvimento dos demais países para o restabelecimento da ordem (defesa coletiva). Como a Guerra Fria criou uma estrutura bipolar rígida que estabeleceu uma relação de tensão entre as duas maiores potências mundiais (Estados Unidos e União Soviética), a possibilidade de uma Terceira Guerra Mundial, inclusive de uma guerra nuclear, era temível e considerada plausível. Dentro deste contexto, a Guerra Fria fez com que ressurgisse a política de segurança como equilíbrio de poder a partir da ameaça nuclear que intimidava cada uma das superpotências no sentido de promover o desequilíbrio de poder.

⁵² Com a deslegitimação da guerra houve modificações nas terminologias que gravitam em seu entorno como, por exemplo, “subjugação” e “direito de conquista”. Ademais, os ministérios da defesa substituíram os ministérios da guerra. Sobre análise mais apurada dessas mudanças ver Creveld (2004).

2.2.3 A Concepção Racionalista da Política Internacional: Segurança Humana

A concepção racionalista⁵³ – ou chamada também de grotiana – conforme Fonseca Jr., questiona a ideia realista da inevitabilidade dos conflitos e da guerra, buscando “descobrir pontos de convergência entre os Estados, a partir dos quais instituições e regras de comportamento estáveis foram fundadas” (1998, p. 58) Para os racionalistas, prossegue o autor, o Estado se constitui no protagonista principal das relações internacionais. Entretanto, o Estado é formado por homens (seres dotados de vontade racional de sociabilização), logo, é portador do desejo racional de socialização que leva à constituição de regras de convivência e de instituições para regular e controlar o comportamento humano com vistas à prevenção de conflitos e ao aperfeiçoamento civilizatório dos próprios integrantes da sociedade internacional. O problema filosófico da escola racionalista, diz Fonseca Jr.:

[...] é propor maneiras de articular, no sistema internacional, instituições que superem o estado de natureza hobbesiano, sem que a soberania seja diminuída, estabelecendo-se formas de contenção, internas ou externas, para o comportamento dos Estados. Sem perder a condição de soberanos – até reforçando-o – indagam-se quando e por que Estados têm, em determinadas circunstâncias, interesse em cooperar e estabelecer regras limitadoras do comportamento. Numa palavra, procuram os grotianos identificar fontes de uma autoridade que estabeleça a ordem sem a necessidade de que se funde o estado supranacional (1998, p. 58-59).

A partir deste problema filosófico, os racionalistas, enfatiza Fonseca Jr. (1998), consideram que as relações entre os atores internacionais não formam um sistema, mas uma sociedade, pois esta é constituída por humanos que buscam uma condição de sociabilidade por meio da existência de pontos de convergência (interesses e valores comuns) entre os atores sociais que possibilitam o surgimento de instituições e regras que estabelecem para os integrantes quais os direitos e obrigações, o que é legal e ilegal, o que é legítimo e ilegítimo, o que é justo e injusto. Para os racionalistas, o equilíbrio de poder entre os Estados se constitui também em um elemento importante para o estabelecimento da ordem e da segurança internacionais (neste ponto os racionalistas se aproximam dos realistas). Entretanto, as instituições e as

⁵³ A teoria racionalista das relações internacionais, também conhecida como “Escola Inglesa”, estabeleceu o conceito de sociedade internacional e tem como principais teóricos Martin Wight e Hedley Bull. Utilizo o designativo “racionalista” adotado por Fonseca Jr. (1998), mas na literatura trabalhada nesta pesquisa encontrar-se-á termos se referindo à mesma teoria como “escola inglesa”, como é o caso de Halliday (2007), ou de “sociedade internacional”, como tratam Jackson e Sorensen (2007).

regras se apresentam como fundamentais para a garantia da ordem, pois indicam o comportamento correto e errado dos atores. Ademais, entendem os racionalistas que a interação econômica é uma grande fonte de sociabilidade entre os Estados, mais ainda entre Estados democráticos (aqui os racionalistas se aproximam dos idealistas liberais).

Sobre a importância das instituições internacionais para a regulação das condutas dos atores na atual ordem mundial, Young (2000) afirma que estas estão se tornando mais efetivas na modelação da conduta na sociedade internacional, pois vêm obrigando, *grosso modo*, os atores individuais e coletivos a se comportarem dentro dos arranjos institucionais existentes. Esta efetividade tornar-se mais evidente quando se observa os Estados (entidades coletivas), principais membros da sociedade internacional, conforme Young,

[...] não só reagindo às decisões tomadas em seu nome pelas instituições internacionais como na implementação de regimes, de modo a assegurar que os que se encontram sob sua jurisdição (por exemplo, as empresas, as organizações não-governamentais e até mesmo os indivíduos) respeitem igualmente as exigências institucionais (2000, p. 221).

A eficácia das instituições internacionais, segundo os racionalistas, depende muito da legitimidade que os Estados lhes dão. Apesar de não existir uma autoridade coercitiva que esteja acima dos Estados, a ideia de obrigação moral comum, segundo Wight (1978), subjaz às relações entre governos. Ademais, esta obrigação é, ao mesmo tempo, resultado e condição de segurança dentro da sociedade internacional, ou na palavra de Wight, “A moral é fruto da segurança, mas uma segurança duradoura entre várias potências depende de sua observância a um certo padrão comum de moralidade” (1978, p. 238). Por fim, segundo Fonseca Jr. (1998), para os racionalistas a questão da legitimidade dependerá da relação entre as formas de ordenação da sociedade internacional e as vantagens em cumprir tais ordenamentos.

Os racionalistas criaram o termo sociedade internacional, em substituição ao termo sistema internacional, por considerar que há relações sociais entre os Estados mediadas por normas compartilhadas e entendimentos. Segundo Halliday, entre os teóricos racionalistas, Hedley Bull foi quem melhor formulou este conceito afirmando que:

Uma *sociedade de Estados* (ou sociedade internacional) existe quando um grupo de Estados, conscientes de certos interesses comuns e valores comuns, forma uma sociedade no sentido de que eles concebem a si mesmos como determinados por um conjunto comum de regras em relações uns com os

outros e compartilham o funcionamento de instituições comuns (apud HALLIDAY, 2007, p. 111).

O conceito de sociedade internacional de Bull significa, *grosso modo*, o compartilhamento por parte dos Estados de normas, regras e valores. Entretanto, dentro deste conceito não está, como ressalta Halliday, descartado as assimetrias existentes em qualquer sociedade, ou seja, a estrutura hierárquica e de poder que estabelece a imposição de certos valores e regras por parte dos grupos dominantes sobre os grupos dominados:

As relações interestatais podem, portanto, constituir uma sociedade não tanto por causa da existência dos valores compartilhados, mas por que são um agrupamento estabelecido pela coerção de alguns Estados sobre outros e mantido por meio de vários mecanismos ideológicos e militares utilizados pelos membros mais poderosos (2007, p. 115).

Apesar do conceito de sociedade de Bull se referir às relações interestatais, ele e os demais racionalistas não desconsideram a participação de atores não-estatais no ambiente internacional, pois tratam-se também de instituições humanas. O próprio Bull considerou, dentro do atual estágio de complexidade do ambiente internacional, a formação de um sistema político mundial que engloba não só os Estados, mas também outros atores políticos que estão acima (supraestatais) e abaixo (infraestatais) dos Estados. Todavia, conforme Jackson e Sorensen (2007), estes atores políticos não atuam de forma independente, mas sob a subordinação dos Estados. Ou seja, estes estão no centro das análises dos racionalistas como organizações humanas cujos governos interagem entre si, mas também com atores políticos que representam instituições e organizações não-estatais. Desta forma, para os racionalistas, segundo aos autores, as relações internacionais constituem um estudo acerca:

[...] da guerra e da paz; da declaração de guerra, da construção, da rejeição e da aceitação da paz; das garantias, da formação de alianças e de pactos secretos; da preparação para o combate e do apaziguamento; da negociação e do rompimento de contratos; do estabelecimento e da interrupção de comunicações diplomáticas; do ataque e da defesa; de intervenção, da libertação, do isolamento, da intimidação, da “limpeza étnica”, da tomada de reféns e da espionagem; da transmissão de propaganda e da interferência em comunicações estrangeiras; de comércio e de investimento, da reivindicação e oferta de assistência humanitária, de receber e repatriar refugiados; e de muitas outras atividades internacionais distintas, das quais os seres humanos participam. Todos esses eventos apresentam aspectos normativos importantes, que são essenciais para o estudo das RI (2007, p. 198-199).

Dentro deste vasto leque de temáticas, a política internacional é entendida pelos racionalistas como sendo histórica e institucional com ênfase nos seres humanos e em seus valores, onde suas premissas básicas são: a política internacional é construída a partir dos humanos por deterem valores básicos como liberdade, ordem, segurança e justiça; a compreensão da política internacional deve partir da compreensão das ações e dos pensamentos daqueles que estão envolvidos nos processos sociais; e, a política internacional ocorre em um ambiente anárquico, porém não isento de normas de conduta. Com isso, o estudo da política internacional deve focar no perfil da política externa dos Estados e dos estadistas, mas também não deve desconsiderar as organizações internacionais, as organizações não-governamentais e as empresas multinacionais por formarem importantes instituições humanas dentro da estrutura da sociedade internacional (JACKSON e SORENSEN, 2007).

Entretanto, um dos aspectos mais relevante da abordagem racionalista é sua preocupação com aspectos normativos, especificamente com a questão da ordem e da justiça no ambiente internacional, notadamente da justiça⁵⁴ dentro do atual contexto de proliferação dos riscos pelos fluxos globais, onde os conceitos de responsabilidade, solidariedade e governança passam a orientar as condutas dos atores internacionais em prol da formação de um sistema de policiamento internacional cujo referencial de segurança passa a englobar os seres humanos a partir do princípio de *segurança humana* que surge com o Relatório de Desenvolvimento Humano (1994), do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD). Porém, de forma prática, o princípio de segurança humana tornou-se parte da formulação das políticas estatais e internacionais, segundo David, logo após a intervenção da OTAN na Sérvia, onde, em junho de 1999,

[...] o secretário geral da ONU, Kofi Annan declarava ao jornal *Le Monde*, que “o ser humano está no centro de tudo. O próprio conceito de soberania nacional foi concebido para proteger o indivíduo, que é a razão de ser do Estado, e não o inverso. Já não é aceitável ver governos a trapacear os direitos dos seus cidadãos sob o pretexto de soberania” (2000, p. 80).

A segurança humana, segundo David (2000), se baseia na interdependência, está centrada na prevenção e nos indivíduos, enfatiza as populações ao invés dos territórios, afasta-se da concepção de segurança realista militar e se aproxima da concepção liberal com o foco no

⁵⁴ Tratar-se-á de forma mais aprofunda sobre a questão da justiça no cenário internacional no Capítulo 3 deste trabalho de pesquisa.

desenvolvimento durável e na intervenção humanitária. Desta forma, conclui ele, a segurança humana “inclui assim a segurança pessoal, política, coletiva, econômica, alimentar, do meio ambiente e dos cuidados de saúde” (2000, p. 82), bem como representa duas evoluções importantes: primeiro, “concretiza uma vontade internacional de ingerência, a despeito ou contra a soberania estatal, quando populações estão com dificuldades ou em perigo devido ou não a um problema militar de segurança” (mais especificamente a ingerência humanitária que vai acompanhada da afirmação dos direitos humanos); segundo, “marca a separação entre a segurança do indivíduo e a do Estado, um laço que, no entanto, era imutável na concepção vestefaliana do sistema internacional” (2000, p. 82-83).

É importante ressaltar que o princípio de segurança humana, construído dentro de uma ordem internacional de maior prevalência das ideias racionalista, será de grande importância para compreender o sistema de policiamento global que se forma dentro do atual contexto pós-Guerra Fria e que de certa forma tem como fulcro esse princípio⁵⁵, tendo, assim, como base normativa e orientadora o *regime de segurança humana*. Este regime, diz David (2000), busca institucionalizar uma série de normas que visam respeitar os direitos das pessoas, evitar a ocorrência de genocídios e limpeza étnica, bem como proibir o emprego de armas de destruição em massa. Desta forma, enfatiza o autor, dentro do regime de segurança humana “o conceito de *proteção humana* deve sobrepor-se ao de integridade territorial; a norma *humanitária* à norma da soberania; e a *intervenção* coletiva à da segurança coletiva” (2000, p. 368, grifos do autor).

A intervenção humanitária está no cerne do princípio de segurança humana entendida, conforme Adam Roberts, como “uma ação militar empreendida por uma ou várias partes, exteriores ao Estado soberano e sem seu consentimento, e que tem por objetivo prevenir ou aliviar os sofrimentos da sua população” (apud DAVID, 2000, p. 370). A intervenção humanitária difere da ajuda humanitária por ser esta pacífica, neutra e aceita geralmente pelo Estado que recebe (ou seja, se desenvolve dentro do respeito aos princípios da soberania territorial e estatal) e aquela por direcionar-se, segundo Serge Sur, contra um adversário e utiliza-se “da força e de outros meios coercitivos para fazer cessar atentados massivos e violentos contra o direito humanitário” (apud DAVID, 2000, p. 370). Para David, as

⁵⁵ Tratar-se-á mais detalhadamente deste sistema de policiamento nos Capítulos 5 e 6 quando serão analisadas as formações, respectivamente, do sistema de policiamento global em torno das Operações de Manutenção da Paz e do sistema de policiamento global em torno do Programa de Reassentamento Solidário.

intervenções humanitárias criam uma *governança securitária* de elevada complexidade e de difícil condução que utiliza a segurança coletiva liberal em favor do princípio da segurança humana através das intervenções militares e civis. Com isso, finaliza o autor:

Os regimes de segurança coletiva e humana representam os ideais de uma sociedade internacional em formação, que, em muitos aspectos, só os Estados estão habilitados a converter em realidade. As normas são veiculadas pelas ONG ou pelas instituições; a estratégia continua a ser apanágio do proprietário principal do uso da força, tornada indispensável para favorecer e preservar regimes de paz interestatal e intra-estatal em gestação (2000, p. 375).

A abordagem racionalista vista nesta seção retrata a importância da normatização nas relações internacionais e por isso torna-se mais adequada para a compreensão da ordem internacional pós-westfaliana, pois uma das principais características dentro da atual política internacional é justamente o aumento da sujeição dos atores internacionais, especialmente os Estados, às instituições, aos regimes e às regras internacionais como veremos no Capítulo 3. Na seção seguinte verificar-se-á o sistema de policiamento internacional que se formou no interior da ordem westfaliana e a prevalência da teoria realista na orientação deste sistema e dos seus elementos constitutivos: dispositivo diplomático-militar e dispositivo político de polícia.

2.3 O SISTEMA DE POLICIAMENTO PARA A SEGURANÇA INTERNACIONAL NA ORDEM DE WESTFÁLIA

A passagem do sistema internacional feudal ao sistema internacional moderno, com o Tratado de Westfália, que criou um sistema de Estados soberanos e independentes, também estabeleceu um sistema estatal de monitoramento reflexivo através da vigilância permanente não só internamente, mas também externamente (GIDDENS, 2001). Este sistema, denominado aqui nesta pesquisa de sistema de policiamento estatal bifocal, direciona-se, por um lado, para manter a ordem interna e, por outro, para garantir o equilíbrio de poder dentro do sistema de Estados europeu, bem como é constituído pelo *dispositivo diplomático-militar* e pelo *dispositivo político de polícia* definidos por Foucault (2008b) de mecanismos de segurança.

2.3.1 O Dispositivo Diplomático-Militar

A ordem westfaliana criou, conforme Aron (1986; 1987), um sistema interestatal, onde o diplomata e o soldado simbolizam as relações entre os Estados, implicando na guerra e na paz. Para ele, as relações interestatais diferem de outras relações sociais e por isso apresentam traços originais, constituindo-se desta forma num sistema que integra Estados que se vigiam mutuamente. O estabelecimento desta vigilância recíproca dentro da ordem westfaliana criou também, segundo Foucault (2008a; 2008b), dispositivos para controlar a maximização das forças estatais como forma de manter o equilíbrio de poder entre os estados. Esses dispositivos têm como objetivo precípua evitar que um Estado se torne mais forte que os demais, submetendo-o a sua lei para não causar o desequilíbrio do sistema e, por conseguinte, a quebra da paz e da segurança. Ou seja, a garantia da paz e da segurança de todos passa a depender dos dispositivos de controle e vigilância que viabilizam o aumento das forças constitutivas de cada Estado sem que tal aumento coloque em risco as forças dos demais. Para a manutenção do equilíbrio de poder dentro do sistema europeu, os Estados passaram a utilizar o dispositivo diplomático-militar para o policiamento mútuo. Para tanto, três instrumentos foram, conforme Foucault (2008b), fundamentais à manutenção do equilíbrio de poder e, conseqüentemente, à manutenção da paz e da segurança internacionais: a guerra, a diplomacia e o exército.

A guerra se constitui num instrumento político utilizado para resgatar o equilíbrio de poder⁵⁶ quando este é ameaçado pelo excesso de forças de um dos Estados participante do sistema e por isso é, conforme Aron (1986), legitimada pelos Estados. A guerra dentro do sistema westfaliano é a guerra por meio do Estado que substituiu a guerra privada do Antigo Regime, diz Foucault (1999). A guerra no medievo era a guerra entre príncipes que defendiam os seus interesses particulares transformando-os em interesses públicos, ou nas palavras de Foucault, a guerra medieval “Era a guerra pública como guerra privada, ou era guerra privada que adquiria uma dimensão pública” (2008b, p. 403). Com o surgimento do Estado, segue ele, a guerra torna-se uma guerra entre Estados que acompanha a lógica da razão de Estado e o princípio da continuidade em relação à política em substituição a continuidade em relação ao direito, notadamente ao direito do soberano guerrear em nome dos seus interesses

⁵⁶ Há três tipos de guerra, dentro do sistema de equilíbrio de poder, segundo Morgenthau: a guerra preventiva, a guerra anti-imperialista e a guerra imperialista. Sobre cada uma delas, ver Morgenthau (*op. cit.*).

particulares. Assim, a guerra estatal é, conforme Clausewitz, “a continuação da política por outros meios”.

A diplomacia, segundo instrumento para a manutenção do equilíbrio de poder, também vai atuar em função da paz e da segurança dentro do sistema europeu de Estados. Vai atuar, conforme Foucault (2008b), em nome de uma física dos Estados (anexação de territórios, transferência de recursos etc.) e não mais em nome dos direitos dos soberanos (direito de herança, direito do vencedor etc.). Dentro desta nova realidade, as missões diplomáticas tornam-se permanentes, criando sistemas de negociação e informação constantes entre os Estados com o objetivo de vigiar e controlar mutuamente as forças constitutivas como forma de manter o equilíbrio de poder dentro do sistema.

O exército, terceiro instrumento dentro do sistema westfaliano para garantir o equilíbrio de poder, passa a ser permanente, armado e equipado, profissional e especializado, que transcende a prática da guerra. Ou seja, segundo Foucault: “A existência de um dispositivo militar permanente, caro, de grande envergadura, inteligente, no interior mesmo do sistema da paz, foi [...] um dos instrumentos indispensáveis à constituição do equilíbrio europeu” (2008b, p. 409). Com a criação dos exércitos profissionais surgem também, conforme Creveld (2004), os uniformes, os quartéis, os códigos militares e a cultura militar que vão separar definitivamente os militares dos civis, bem como os militares dos policiais que também passam a se diferenciar da sociedade civil por usar uniformes e dos militares por desempenhar a função de garantia da ordem pública e da soberania interna enquanto estes garantirão a soberania externa dos Estados.

As transformações no sentido da guerra e da diplomacia, bem como a passagem do exército mercenário ao exército profissional e assalariado representam os novos instrumentos políticos para o equilíbrio de poder dentro do sistema interestatal westfaliano. Ademais, a criação do dispositivo diplomático-militar estabeleceu um sistema de policiamento para fora das fronteiras estatais que viabilizou a vigilância e o controle dos Estados mutuamente como forma de garantir a segurança internacional. Como vimos acima, este sistema de policiamento para fora das fronteiras garantiu com relativo êxito o equilíbrio de poder entre os países até a eclosão das duas Grandes Guerras Mundiais que tiveram como causas justamente o desequilíbrio de poder dentro do sistema interestatal.

2.3.2 O Dispositivo Político de Polícia

O segundo dispositivo de controle e vigilância que surge com a ordem westfaliana é o dispositivo político de polícia que passa a executar um policiamento para dentro do Estado, um policiamento para a manutenção da ordem, mas também para a elevação das forças constitutivas do Estado (população, recursos naturais, comércio, circulação monetária, produção etc.), ocupando-se, assim: da quantidade e das atividades da população a fim de promover o desenvolvimento das forças constitutivas; do cuidado sobre o suprimento que garantirá a vida das pessoas; da manutenção necessária à saúde da população; do zelo com a produção comercial; e, da garantia da circulação dos produtos oriundos do trabalho humano (FOUCAULT, 2008b).

Para melhor entender o funcionamento desse dispositivo é necessário compreender que significado tomou o termo polícia a partir do século XVII. O termo polícia, do século XV ao século XVI, significou, segundo Foucault (2008b), três coisas distintas: primeiro, uma comunidade ou associação regida por uma autoridade pública; segundo, um conjunto das ações que vai reger as comunidades sob a autoridade pública; terceiro, o resultado positivo do bom governo. A partir do século XVII, o termo polícia adquiriu outro sentido:

[...] vai-se começar a chamar de “polícia” o conjunto dos meios pelos quais é possível fazer as forças do Estado crescerem, mantendo ao mesmo tempo a boa ordem desse Estado. Em outras palavras, a polícia vai ser o cálculo e a técnica que possibilitarão estabelecer uma relação móvel, mas apesar de tudo estável e controlável, entre a ordem interna do Estado e o crescimento das suas forças (FOUCAULT, 2008b, p. 421).

O dispositivo político de polícia além de buscar estabelecer uma relação harmônica entre a ordem interna e o crescimento das forças constitutivas, visa também a manter o equilíbrio de poder dentro do sistema interestatal westfaliano, pois dentro do espaço de concorrência entre os Estados, conforme Foucault, “a manutenção do equilíbrio só é adquirida na medida em que cada um dos Estados é capaz de fazer crescer sua própria força e numa proporção tal, que ele nunca seja superado por outro” (2008b, p.423). Dentro do sistema de segurança de equilíbrio de poder desenvolveu-se também um sistema de policiamento que passará a vigiar e controlar as ações dos Estados e suas políticas de desenvolvimento.

É nesse contexto que a estatística torna-se um instrumento importante para a mensuração das forças internas, pois é através do dispositivo político de polícia que os Estados passarão, conforme Foucault (2008b), a se importar em identificar suas possibilidades e virtudes. É o dispositivo político de polícia que tornará possível a estatística. Foucault define estatística como “o saber do Estado sobre o Estado” ou “saber de si do Estado, mas também saber dos outros Estados” (2008b, p. 424). A estatística, ressalta Creveld (2004), possibilitou verificar quais os recursos humanos e materiais que estão à disposição do Estado para identificar a extensão do seu poder.

Com o dispositivo político de polícia nasce o Estado de polícia entendido, segundo Foucault, como “um governo que se confunde com a administração, um governo que é inteiramente administrativo e uma administração que tem para si, atrás de si, o peso integral de uma governamentalidade” (2008a, p.51) que passa a funcionar com base num sistema binário de interesses: “interesses individuais e coletivos, a utilidade social e o benefício econômico, entre o equilíbrio do mercado e o regime de poder político [...], entre direitos fundamentais e independência dos governados” (2008a, p.61). O Estado de polícia é um Estado regulamentador que visa não só a elevar as suas próprias forças, mas também potencializar as atividades do homem em relação ao Estado, pois a qualidade deste depende da qualidade daquele. Nas palavras de Foucault:

O que caracteriza um Estado de polícia é aquilo que lhe interessa, é o que os homens fazem, é sua atividade, é sua “ocupação”. O objetivo da polícia é, portanto, o controle e a responsabilidade pela atividade dos homens na medida em que essa atividade possa constituir um elemento diferencial do desenvolvimento das forças do Estado (2008b, p.433).

A partir desse objetivo, a polícia vai se ocupar, segundo Foucault (2008b): primeiro, com a elevação do número de seus habitantes e a relação desta elevação com a extensão do território, com os recursos naturais, com as riquezas, com as atividades do comércio etc., para que haja o maior crescimento possível sem comprometer a segurança; segundo, com a longevidade da população e com tudo que possa elevar a vida como os viveres; terceiro, a saúde da população e sua relação com o trabalho; quarto, zelar para que os indivíduos não fiquem ociosos, para que haja uma maior produção dentro das fábricas; quinto e último, com a garantia da circulação das mercadorias, dos produtos e das pessoas sem, contudo, abrir mão do controle de acesso de pessoas que estão fora da fronteira ou da repressão de pessoas que inviabilizem a circulação. A partir destas ocupações, Foucault define polícia como um:

[...] conjunto das intervenções e dos meios que garantem que viver, melhor que viver, coexistir, será efetivamente útil à constituição, ao aumento das forças do Estado. Temos portanto com a polícia um círculo que, partindo do Estado como poder de intervenção racional e calculado sobre os indivíduos, vai retornar ao Estado como conjunto de forças crescentes ou a fazer crescer – mas que vai passar pelo que? Ora, pela vida dos indivíduos, que vai agora, como simples vida, ser preciosa para o Estado (2008b, p. 438-439).

O dispositivo político de polícia que surge como um dispositivo de controle e vigilância da ordem interna, também é um dispositivo de expansão dos elementos do Estado, passando a ser de vital importância, juntamente com o dispositivo diplomático-militar, para a manutenção do equilíbrio de poder na ordem westfaliana, pois estabeleceu um sistema de policiamento mútuo entre os Estados que garantiu também com relativo êxito a paz e a segurança no cenário internacional por mais de dois séculos, até as duas Grandes Guerras.

O dispositivo diplomático-militar e dispositivo político de polícia surgem e se desenvolvem dentro da ordem westfaliana como elementos do sistema de policiamento estatal que dentro das relações interestatais também atuam no policiamento internacional. Entretanto, nos últimos 30 anos, com a reestruturação do capitalismo e a revolução tecnológica da informação, que possibilitaram a inclusão de novos atores na arena internacional (organizações internacionais, organizações não-governamentais, terroristas internacionais, contrabandistas de arma e de drogas, movimentos sociais contestatórios globais, imigrantes ilegais etc.), os dispositivos diplomático-militar e político de polícia estão sendo colocados em xeque, provocando, assim, a necessidade de reestruturá-los para se adequarem a uma nova ordem mais globalizada e, por conseguinte, mais complexas. No próximo Capítulo serão verificadas mais detalhadamente estas modificações.

3 A POLÍTICA INTERNACIONAL NA ORDEM PÓS-WESTFÁLIA: OS NOVOS SISTEMAS DE POLICIAMENTO

O último terço do século XX foi marcado por uma série de transformações impulsionadas pela reestruturação do sistema capitalista e pela revolução tecnológica da informação que intensificaram os processos globais. Estes dois eventos contribuíram significativamente na mudança dos rumos da política internacional, pois engendraram uma nova ordem marcada pela presença de novos atores até então ausentes dos debates internacionais. Isso impulsionou a reestruturação do sistema de policiamento estatal bifocal para, por um lado, controlar os riscos causados pela presença desses novos atores e, por outro, disciplinar as suas condutas no ambiente internacional. Ademais, esses dois eventos colocaram em xeque o amplo controle do Estado sobre os indivíduos e as coletividades, especialmente o aspecto da reivindicação do monopólio do uso da força física pelo aparelho repressivo do Estado.

Este capítulo busca analisar os novos contornos e diretrizes da política internacional de policiamento para o controle dos riscos globais e transnacionais na nova ordem mundial pós-westfaliana. Para tanto, analisar-se-á: primeiro, as transformações na estrutura da ordem internacional westfaliana com a reestruturação do capitalismo e a revolução tecnológica da informação, a partir do último quartel do século XX; segundo, os efeitos da globalização na estrutura do sistema interestatal com a entrada de atores não estatais no ambiente internacional; terceiro, as modificações na política internacional com o fim da Guerra Fria e o surgimento de uma ordem mundial policêntrica e regulada por um crescente número de instituições internacionais; quarto e último, as modificações na estrutura do policiamento que passa a se direcionar para a administração dos riscos, em especial dos riscos globais.

3.1 O SISTEMA INTERNACIONAL PÓS-WESTFALIANO

As duas Guerras Mundiais comprometeram o sistema de policiamento para a segurança internacional de equilíbrio de poder formado pelos dispositivos diplomático-militar e político de polícia dos Estados. Com a criação da ONU formou-se o sistema de policiamento de segurança coletiva que tem como princípio a cooperação para a manutenção da paz (forças de paz) e o uso da força apenas para a autodefesa contra investidas expansionistas de outros

Estados. O policiamento cooperativo não durou muito tempo, pois a Guerra Fria promoveu o retorno do sistema de segurança de equilíbrio de poder que perdurou por aproximadamente quarenta anos. Entretanto, com o fim do conflito entre os dois blocos (capitalista e socialista), o policiamento cooperativo passou a ganhar um novo espaço devido ao desenvolvimento de uma ordem global que elevou exponencialmente as possibilidades de riscos que ameaçam constantemente a estabilidade política no âmbito internacional com graves reflexos no âmbito interno dos Estados. Essa realidade tem como causas principais a reestruturação do capitalismo e a revolução tecnológica da informação que intensificaram os processos globais.

A reestruturação do capitalismo e a revolução tecnológica da informação afetaram definitivamente a estrutura econômica soviética (NYE JR, 2009), culminando, assim, no desmoronamento da União Soviética e, por conseguinte, no fim da bipolaridade que caracterizou a Guerra Fria e o sistema de policiamento pautado na segurança de equilíbrio de poder. Estes acontecimentos históricos também comprometeram os pilares westfalianos do respeito mútuo pela soberania e da elevada autonomia nos assuntos internos e externos que deixavam os Estados livres para direcionar a política internacional (ZACHER, 2000). Isto se deu porque esses fenômenos, por um lado, intensificaram os fluxos globais, tornando as fronteiras estatais mais flexíveis e, por outro lado, criaram uma relação de dependência mútua entre os Estados, dois fatores que afetaram a autonomia dos Estados. A globalização também incluiu no ambiente internacional novos atores nas áreas do capital, da sociedade civil e do governo (DUPAS, 2005) que, além de retirar a exclusividade dos Estados no campo da política internacional, estabeleceu limites às ações estatais a partir do aumento de arranjos regulatórios (regimes, tratados, convenções etc.). Assim, todos estes acontecimentos estão promovendo modificações na estrutura da ordem westfaliana e, por conseguinte, na estrutura dos sistemas de policiamento e segurança.

3.1.1 A Reestruturação do Capitalismo e a Revolução Tecnológica da Informação

A partir do início da década de 70, os países capitalistas entraram em uma aguda recessão porque o modelo fordista-keynesiano, segundo Harvey, não conseguiu “conter as contradições inerentes ao capitalismo” (2006, p. 133). É importante ressaltar que o modelo fordista-keynesiano foi responsável pela ascensão do padrão de vida de milhões de pessoas dentro dos

países centrais e, como modelo de organização do trabalho, foi expandido para os países periféricos. A relação entre o fordismo e o keynesianismo, que favoreceu a expansão econômica, foi possível porque houve uma aliança entre o Estado, o capital e a organização do trabalho: ao primeiro coube a responsabilidade de criar uma infraestrutura adequada, renovar os centros urbanos, expandir o sistema de transporte e de comunicação; ao segundo coube suavizar o itinerário lucrativo; ao terceiro coube assumir novos papéis e funções de desempenhos nos âmbitos do mercado de trabalho e do processo de produção. É justamente desta aliança que nasceu o Estado-Providência nos países centrais.

Em meados da década de 70, entretanto, inicia-se o desmoronamento do modelo fordista-keynesiano. Uma série de acontecimentos a partir deste período impulsionou essa ruína. Entre eles, destaca-se, conforme Harvey (2006): a recuperação da economia da Europa Ocidental e do Japão, bem como a substituição da política de importação pela de exportação nos países recém-industrializados da periferia, criando um mercado internacional de exportação dos produtos excedentes que quebrou a hegemonia norte-americana no cenário internacional, estabelecendo, assim, a queda de produtividade e de lucratividade das empresas de produção fordista, obrigando-as a elevar os preços dos produtos, promovendo uma crise inflacionária que abalou toda a estrutura do sistema capitalista de produção e colocou um fim no regime de *Bretton Woods*.

A crise no modelo fordista de produção provocou a reestruturação do sistema capitalista que passou da acumulação rígida à acumulação flexível que se apoia, segundo Harvey, na “flexibilidade dos processos de trabalho, dos mercados de trabalho, dos produtos e padrões de consumo” (2006, p. 140). Com a reestruturação do capitalismo veio a reorganização do trabalho que substituiu os regimes e contratos rígidos do fordismo pelos regimes e contratos flexíveis da acumulação flexível, provocando a redução do trabalho de tempo integral e regular em favor do trabalho de tempo parcial, temporário ou subcontratado. Esse modelo flexível de trabalho criou uma massa de trabalhadores sem as garantias que o modelo rígido fordista-keynesiano oferecia tal como cobertura de seguro, direito à pensão, ascensão hierárquica etc. Esse modelo também deslocou um número considerável de trabalhadores do setor de produção industrial (setor secundário) para o setor de serviço (setor terciário). Sobre este deslocamento, Castells diz que:

Em resumo, a evolução do mercado de trabalho durante o chamado período “pós-industrial” (1970-1990) mostra, ao mesmo tempo, um padrão geral de deslocamento do emprego industrial e dois caminhos diferentes em relação à atividade industrial: o primeiro significa uma rápida diminuição do emprego na indústria aliada a uma grande expansão de emprego em serviços relacionados à produção (em percentual) e em serviços sociais (em volume), enquanto outras atividades de serviços ainda são mantidas como fontes de emprego. O segundo caminho liga mais diretamente os serviços industriais e os relacionados à produção, aumenta com mais cautela o nível de emprego em serviços sociais e mantém os serviços de distribuição (1999a, p. 279).

O desemprego estrutural também foi outra marca negativa do modelo de acumulação flexível, pois houve um deslocamento do capital da produção à especulação financeira, reduzindo, assim, o número de trabalhadores nas indústrias. Antes da reestruturação do capitalismo, segundo Chomsky (2000), apenas 10% do capital em troca internacional eram destinados à especulação e 90% ao investimento e comércio, mas com a reestruturação, a década de 90 já indicava que 95% do capital estavam sendo destinados à especulação financeira. Esta inversão vem provocando um desemprego em massa e os recursos públicos garantidores do seguro desemprego e do auxílio social, que caracterizou o Estado-Providência, também vêm declinando a partir da segunda metade da década de 70. Conforme Beck:

O contingente dos desempregados de longo prazo cresce continuamente. Em 1983, já eram 21% dos desempregados, chegando mesmo em 1984 a 28% para os que ficavam mais de um ano sem emprego e a 10% para os que ficavam mais de dois anos desempregados. Isto também se mostra nas drásticas mudanças de percentagem entre aqueles que recebem seguro-desemprego e aqueles que recebem auxílio social. Ainda há menos de dez anos, dentre os 76% dos desempregados que recebiam algum tipo de auxílio, 61% recebiam seguro-desemprego e 15% auxílio social. Em 1985, essa proporção deteriorou-se drasticamente. Apenas 65% dos desempregados registrados continuam a receber “alguma forma de auxílio” – como se diz no jargão burocrático – e, destes, apenas 38% ainda recebem seguro-desemprego, mas já são 27% os que recebem auxílio social (2010, p. 134).

A inversão do direcionamento do capital para a especulação financeira, que estabeleceu o aumento do desemprego, também vem criando, conforme Harvey (2006), um mercado informal como estratégia de sobrevivência que resgata formas antigas de trabalho (artesanato, trabalho familiar e paternalista), mas que, ao mesmo tempo, solapa a organização da classe trabalhadora (os sindicatos) e, por conseguinte, a base objetiva de formação dos interesses antagônicos. Ademais, um comércio ilegal paralelo de dimensões globais também cresceu exponencialmente, aduz Castells (1999b), passando a recrutar para o desenvolvimento de seus

negócios (comércio ilegal de armas, tráfico de drogas, prostituição infantil, venda de produtos piratas etc.) pessoas que se encontram na informalidade ou desempregadas.

A reestruturação do capitalismo não está desatrelada da revolução tecnológica da informação. Segundo Castells, “o informacionalismo está ligado à expansão e ao rejuvenescimento do capitalismo, como o industrialismo está ligado a sua constituição como modo de produção” (1999a, p. 55). Para ele, este novo paradigma tecnológico apresenta cinco características: primeira, a *informação* é sua matéria prima, onde a tecnologia age sobre a informação; segunda, há uma elevada *penetrabilidade da informação* nas atividades humanas; terceira, ela funciona a partir da *lógica de redes* que engendra um sistema de redes (nós) a partir das novas tecnologias da informação; quarta, ela se baseia na *flexibilidade* que lhe dá uma capacidade de reconfiguração para acompanhar as mudanças sociais e organizacionais; quinta e última característica, sua capacidade de *integração* com outras tecnologias pré-existentes. É a partir desta relação entre o sistema econômico e as novas tecnologias da informação que surge, segundo Castells, no último quartel do século XX, uma economia informacional, global e em rede:

É *informacional* porque a produtividade e a competitividade de unidades ou agentes nessa economia (sejam empresas, regiões ou nações) dependem basicamente de sua capacidade de gerar, processar e aplicar de forma eficiente a informação baseada em conhecimentos. É *global* porque as principais atividades produtivas, o consumo e a circulação, assim, como os seus componentes (capital, trabalho, matéria-prima, administração, informação, tecnologia e mercados) estão organizados em escala global, diretamente ou mediante uma rede de conexões entre agentes econômicos. É *rede* porque, nas novas condições históricas, a produtividade é gerada, e a concorrência é feita em uma rede global de interação entre redes empresariais (1999a, p. 119).

O informacionalismo, a globalização e as redes, entretanto, não só modificaram as relações econômicas a partir desse período, mas também as relações políticas, ou seja, as relações de poder, pois a informação deixou de ser privilégio dos governos para tornar-se amplamente irrestrita. Isto vem provocando, segundo Nye Jr. (2009), modificações na natureza dos governos, da soberania e, por conseguinte, da política internacional, pois esta vem deixando de ser um território exclusivo dos Estados (como era no sistema westfaliano) para se tornar um espaço onde novos atores desempenham papéis importantes na nova estrutura do sistema internacional (organizações privadas, organizações não-governamentais, movimentos sociais, terroristas etc.), passando a compartilhar parte do poder que era exclusivo dos governos.

A modificação na natureza do governo reside, segundo Rosenau (2000), na transferência de uma parte de sua autoridade para coletividades subnacionais. Esta transferência vem criando uma governança triangular, infere Hermet (2002), entre os governos, as organizações intergovernamentais e as organizações não-governamentais⁵⁷. O surgimento de uma governança global pressupõe, conforme Rosenau, a existência de um sistema de ordenação que se pauta em mecanismos formais e informais de regulação que se diferencia da concepção de governo, pois este se sustenta apenas em mecanismos formais, em autoridades formalmente instituídas e no poder de polícia:

[...] *governança* refere-se a atividades apoiadas em objetivos comuns, que podem ou não derivar de responsabilidades legais e formalmente prescritas e não dependem, necessariamente, do poder de polícia para que sejam aceitas e vençam resistência. Em outras palavras, *governança* é um fenômeno mais amplo do que *governo*; abrange instituições governamentais, mas implica também mecanismos informais, de caráter não-governamental, que fazem com que as pessoas e as organizações dentro da sua área de atuação tenham uma conduta determinada, satisfaçam suas necessidades e respondam às suas demandas (2000, p. 15-16)

Para Czempiel (2000), a questão da governança, com o fim da guerra fria e a entrada de novos atores no ambiente internacional, vem possibilitando desenvolver dentro do cenário internacional nascente um sistema de ordenação de elevada complexidade que agrega as temáticas da segurança, do bem-estar socioeconômico e do sistema de governo. Essa ordenação vem colocando o indivíduo na condição de sujeito da política internacional através da participação democrática das sociedades em questões que eram de exclusividade dos Estados, permitindo, inclusive, a utilização de meios não-violentos para solucionar conflitos⁵⁸.

No âmbito da soberania, segundo Nye Jr.(2009), as modificações estão ocorrendo no mecanismo de controle estatal. A soberania dos Estados está sendo ameaçada constantemente pelos riscos transnacionais (tráfico de drogas e de pessoas, terrorismo, refugiados, fluxo financeiro etc.) que são facilitados pela revolução tecnológica da informação e da comunicação. Para Castells (1999c), esses riscos vêm promovendo um compartilhamento da

⁵⁷ Esta governança triangular será uma das características do sistema de policiamento global, onde se observará empiricamente nos Capítulos 5 e 6 quando serão analisados, respectivamente, as Operações de Manutenção da Paz e o Programa de Reassentamento de Refugiados.

⁵⁸ Observar-se-á no Capítulo 5 a importância dos mecanismos de resolução de conflitos dentro da estrutura das Operações de Manutenção da Paz.

soberania através do multilateralismo, principalmente para tratar de questões econômica, ambiental e de segurança. Esse compartilhamento enfraquece o poder do Estado em nome de sua durabilidade. Segundo Hirst e Thompson (2002), a revolução tecnológica da informação e da comunicação fragilizou a capacidade de controle dos Estados sobre os fluxos de informação dentro dos territórios. Ademais, com a entrada de novos atores no cenário internacional, a política internacional está se tornando policêntrica, ou seja, o poder que era de exclusividade dos Estados foi distribuído também por diversas agências supraestatais e infraestatais. Entretanto, alertam os autores, o Estado não perdeu sua importância, pois ganhou uma nova função que é a de costurar os diversos níveis de governabilidade para criar um sistema integrado. Com isso, a soberania tornou-se alienável e divisível, pois os Estados, ao cederem poder às agências supranacionais e subnacionais, legitimam as novas autoridades criadas por eles:

Os Estados-nação são ainda de importância fundamental porque são os principais profissionais da arte de governar como processo de distribuição de poder, ordenando outros governos, dando-lhes forma e legitimidade. Os Estados-nação podem fazer isso como nenhuma outra agência pode: eles são eixos entre as agências internacionais e atividades subnacionais porque proveem legitimidade como a voz exclusiva de uma população limitada territorialmente. Só podem praticar a arte de governar como um processo de distribuição de poder se puderem convincentemente apresentar suas decisões com a legitimidade do apoio popular (2002, p. 295).

As modificações na natureza do governo e da soberania, a partir da revolução tecnológica da informação, estão diretamente relacionadas com as transformações na estrutura do sistema internacional que passou a absorver novos protagonistas: os atores transnacionais (organizações intergovernamentais, organizações não-governamentais, movimentos sociais, terroristas etc.). Com a entrada desses novos atores no cenário, a agenda política internacional, segundo Nye Jr. (2009), tornou-se mais ampla e o sistema internacional mais complexo, bem como promoveu a passagem da política internacional tradicional à política internacional transnacional. Questões como, por exemplo, armamento nuclear, direitos humanos, migração, meio ambiente tornaram-se de interesses comuns, envolvendo Estados, organizações intergovernamentais, empresas, organizações não-governamentais etc. Esses interesses comuns vêm promovendo uma interação que criou, segundo Nye Jr., uma interdependência complexa, entendida como uma dependência mútua entre os elementos do sistema (Estados, Organizações Intergovernamentais, Organizações Não-Governamentais etc.) que se afetam reciprocamente.

O conceito de interdependência complexa de Nye Jr. inverte três pressupostos básicos do realismo. Primeiro, contra o pressuposto realista de que os Estados são os únicos protagonistas do sistema internacional, a interdependência complexa diz que há novos protagonistas dentro do sistema e estes vêm ganhando relevo. Segundo, contra o pressuposto realista de que a força militar é o instrumento dominante na política internacional, a interdependência complexa rebate afirmando que a articulação econômica global e a utilização de instituições internacionais tornaram-se dominantes. Terceiro, contra o pressuposto realista de que a segurança é a meta predominante, a interdependência complexa contesta dizendo que a meta dominante é a guerra. Para Nye Jr., o mundo real está situado em algum ponto entre o tipo ideal realista e o tipo ideal da interdependência complexa, aproximando-se de um dos extremos dos polos em um determinado momento ou determinado espaço ou até mesmo equilibrando-se. Como forma de exemplificar, ele traz a relação atual entre Estados Unidos e China:

Assim como o Japão, as importações americanas da China superam de longe as exportações americanas. O resultado é um déficit comercial importante. Embora o relacionamento comercial bilateral entre os Estados Unidos e a China seja assimétrico em favor da China, os Estados Unidos não são particularmente vulneráveis aos potenciais embargos chineses porque poderiam compensar a potencial perda das mercadorias chinesas pela compra delas em outros lugares, e a China tem fortes incentivos internos para exportar para os Estados Unidos. Além disso, [...] as ameaças chinesas de prejudicar os Estados Unidos vendendo as grandes retenções de dólares pelo que valem por suas exportações prejudicariam as vendas chinesas para os Estados Unidos. Ao mesmo tempo, o tamanho potencial do mercado chinês para as mercadorias americanas e a demanda interna pelas mercadorias chinesas nos Estados Unidos significam que a capacidade de o governo americano agir contra a China é de certa forma limitada por protagonistas internacionais, incluindo as corporações multinacionais americanas que têm pressionado o governo americano para não implementar sanções contra a China por práticas comerciais injustas e violações de direitos humanos. Ao mesmo tempo, o rápido crescimento da força econômica e militar chinesa teve um forte efeito sobre as percepções do equilíbrio de poder no Extremo Oriente e contribuiu para o revigoramento da aliança de segurança entre os Estados Unidos e o Japão iniciada em 1995 (NYE JR, 2009, p.265).

A citação acima mostra que a política de interdependência não afasta por completo a política de equilíbrio de poder dentro do atual sistema internacional pós-Guerra Fria. Ademais, apesar da interdependência entre os protagonistas internacionais, ela é assimétrica, pois aquele que depende menos tem mais poder. Os Estados, conforme Nye Jr., buscam, por exemplo, direcionar a interdependência para favorecer os seus interesses. Eles ameaçam sancionar

empresas que investem em determinados países que são considerados como ameaças à economia nacional. Estados fortes se utilizam de instituições internacionais para estabelecer regras que favoreçam a manutenção dos seus poderes ante os Estados fracos (o regime de não proliferação de armas nucleares é um exemplo). Entretanto, alerta Nye Jr., os acordos e os pactos buscam reduzir as assimetrias tanto a nível econômico como político: “A União Europeia é o mais sofisticado desses acordos e requer que seus estados membros abram mão não só de parte de sua soberania econômica, mas também da sua soberania política” (2009, p. 259).

Estas observações de Nye Jr. sobre a interdependência complexa dentro da ordem internacional pós-Guerra Fria remetem à análise da formação das redes, pois, segundo Castells (1999a), na sociedade da informação a estrutura social se organiza em torno de redes, entendidas como conjuntos de nós interconectados com estruturas abertas de expansão ilimitada que integram novos nós desde que compartilhem os mesmos códigos de comunicação, renovando-se sem causar desequilíbrio dentro do sistema. Castells (1999b) também observa a União Europeia como uma instituição que representa esta nova estrutura de uma política que se fundamenta na interdependência dos atores internacionais, em especial os Estados que passam a compartilhar parte de sua soberania com instituições não-estatais e a formar uma rede política descentralizada. Para ele, o Estado em rede é uma resposta dos sistemas políticos, nacional e internacional, aos desafios da globalização.

Apesar dos riscos causados pelas novas tecnologias da informação ameaçarem a ordem e a segurança internas dos Estados, elas também estão proporcionando o exercício do controle e da administração dos riscos. No campo da segurança pública e mais especificamente na área da atividade policial o uso da tecnologia da informação, segundo Manning (2003), tem aumentado a capacidade de solucionar crimes, melhorado a comunicação com o público e expandido a capacidade administrativa da polícia. A informação, ressalta ele, é o “principal ‘insumo’ e base da ação” (2003, p. 378) do policiamento e as novas tecnologias da informação (computadores, *softwares*, câmaras de vídeo, aparelhos de transmissão etc.) elevam a capacidade de armazenar e processar informações para o controle e administração dos riscos que ameaçam a ordem e a segurança públicas.

O Estado em rede citado por Castells (1999a; 1999b) também é produto das novas tecnologias da informação que tem viabilizado a cooperação entre organizações policiais nacionais. A

comunidade de segurança criado pelo Acordo Schengen é um exemplo da relação entre cooperação policial e tecnologia da informação que possibilita o aumento e a eficácia das atividades de investigação, prevenção, controle e repressão às criminalidades transfronteiriça através de um sistema de informação que cria uma gestão de controle por meio do armazenamento e distribuição de dados de pessoas procuradas pela justiça, de imigrantes ilegais, de pessoas que devem ser vigiadas, de pessoas desaparecidas e de objetos procurados⁵⁹.

Em suma, pode se inferir que a reestruturação do capitalismo e a revolução tecnológica da informação, a partir da década de 1970, impulsionaram as transformações na estrutura do sistema internacional, de forma geral, e da política internacional, de forma específica, pois introduziram novos elementos e atores (organismos internacionais, organismos não-governamentais, criminosos transnacionais, novas tecnologias, empresas multinacionais etc.) que elevaram o nível de complexidade (NYE JR, 2009) e, por conseguinte, as possibilidades, as incertezas, as indeterminações e os riscos. Com esses dois fenômenos sociais houve modificações no campo da política internacional na natureza do governo (ROSENAU, 2000b) e na natureza da soberania (CZEMPIEL, 2000) para se adaptarem aos novos estímulos, com o surgimento, respectivamente, de um sistema de governança tripartite (HERMET, 2002) e de um compartilhamento da soberania por meio do multilateralismo (CASTELLS, 1999c). Apesar das modificações, o Estado ainda permanece como ator principal das relações internacionais, onde assume a função de coordenação das atividades políticas no cenário internacional que agora integram atores não-estatais nos níveis supraestatal e infraestatal (HIST e THOMPSON, 2002).

3.1.2 A Globalização da Política na Ordem Mundial Pós-Guerra Fria

Definir globalização se constitui em uma das tarefas mais difíceis e complexas dentro das ciências sociais, pois se apresenta de diversas formas, por exemplo: a partir da relação entre tempo e espaço que estabelece relações desencaixadas e desterritorializadas (GIDDENS,

⁵⁹ Sobre o Acordo de Schengen de 10 de janeiro de 1997 e as formas de controle dentro deste espaço de segurança ver site disponível no endereço. <http://omeumundo.net/profitecla/acordos%20de%20Schengen.doc>. (consultado em 11/08/2012).

1991; HARVEY, 2006); como um fenômeno que provoca uma interdependência econômica, política, cultural etc., de características complexas (CASTELLS, 1999c; NYE JR, 2009); como a passagem da política internacional à política transnacional ou pós-internacional que desmoronou a ordem westfaliana e as relações interestatais (BECK, 1999; ROSENAU, 2000b; HELD & MCGREW, 2001); como a desvinculação do que ocorre no território nacional do Estado com os próprios processos nacionais, através das relações transnacionais que engendram uma desnacionalização parcial (SASSEN, 1999; 2010); e, até mesmo, como apenas um mito criado por ideólogos para explicar os processos de internacionalização (HIRST e THOMPSON, 2002). Entre estas definições, como forma de dar prosseguimento à análise da passagem da ordem westfaliana à ordem pós-westfaliana, a concepção de globalização que melhor responde à diagnose é a que se refere à passagem da política internacional à política transnacional de Beck, Rosenau e Held & McGrew.

Para Beck, a globalização é um conjunto de processos onde os Estados nacionais “vêm a sua soberania, sua identidade, suas redes de comunicação, suas chances de poder e suas orientações sofrerem a interferência cruzada de atores transnacionais” (1999, p. 30). Segundo ele, a globalização é um fenômeno pluridimensional, que se constitui num processo irreversível na segunda modernidade e promove espaços transnacionais. A pluridimensionalidade se apresenta como globalização informativa, globalização ecológica, globalização da cooperação, globalização cultural etc., apoiadas por redes de comunicação interativas e interdependentes que tornaram as fronteiras do Estado-nação permeáveis e transnacionais.

A globalização, além de ter promovido a passagem da primeira modernidade à segunda modernidade, promoveu também, segundo Beck (1999), a passagem, no âmbito político, dos espaços fechados dos Estados nacionais e das sociedades nacionais aos espaços sociais transnacionais. Ou seja, a globalização provocou, ao mesmo tempo os seguintes fatores: o desmantelamento parcial do Estado e da sociedade nacionais; a promoção de novas relações de poder, novos espaços de concorrência, novos conflitos entre atores e Estados nacionais; e, por fim, a criação de novos espaços e processos sociais transnacionais que substituem a axiomática nacional-estatal pela axiomática espaços sociais transnacionais.

Apesar de ter identificado essas mudanças ocorridas com a globalização, Beck (2010) faz uma especial referência à globalização e à transnacionalização dos riscos na segunda modernidade

ou modernidade radical. Segundo ele, presenciamos hoje a passagem da sociedade de distribuição de riquezas para a sociedade de distribuição de riscos. Nela se desenvolve uma arquitetura social e uma dinâmica política de autoameaça civilizatória onde o risco adquire novas feições. Primeiro, ele desencadeia danos definidos que são, na maioria das vezes, irreversíveis e muitas vezes invisíveis. Segundo, ele engendra novas desigualdades entre os países industriais, bem como assevera a desigualdade entre estes e os países menos industrializados. Terceiro, o risco que engendra é interminável, infinito e autoproduzível. Quarto, a consciência sobre o risco adquire uma importância política de longo alcance. Quinto, os efeitos colaterais dos riscos e perigos globais transformam a sociedade do risco em sociedade catastrófica.

Rosenau (2000b), quando da análise sobre os efeitos da globalização na política mundial atual, destaca a sua dimensão tecnológica observando que as inovações tecnológicas (aviões supersônicos, computadores, satélites etc.) estão encurtando as distâncias geográficas e sociais, bem como estão criando uma relação de interdependência que conecta e desconecta, ao mesmo tempo, o local, nacional e internacional. Isto tem tido como consequência o surgimento de vários atores internacionais e a substituição da política mundial monocêntrica, centrada no Estado, à política mundial policêntrica. Desta forma, a ordem global é, segundo Rosenau (2000b), um conjunto de entendimentos e arranjos que se estruturam em três níveis. O primeiro nível é o “ideacional ou intersubjetivo” que externa a percepção das pessoas sobre como os assuntos da política mundial são tratados (sistema de crenças, valores compartilhados, sistema de conhecimento e informação). O segundo nível é o “objetivo ou comportamental” que descreve a rotina e as ações das pessoas para a manutenção dos arranjos globais a partir da compreensão ideacional. O terceiro e último nível de atividades que estrutura a ordem global é o “político ou agregado”, onde as instituições e os regimes internacionais organizam e formalizam a ordem vigente.

A partir dessa divisão tripartite (ideacional, comportamental e institucional) dos níveis que estruturam a ordem global, Rosenau (2000a) busca explicar as causas das transformações recentes no sistema global pós-Guerra Fria através da relação de interdependência entre os níveis micro (indivíduos) e macro (Estados, organizações internacionais, empresas multinacionais etc.), onde a condição de variável dependente de um dos níveis em um determinado contexto pode se tornar variável independente em outro. Rosenau, a partir da análise sobre a importância do cidadão na política global, estabelece cinco razões para

ratificar sua teoria de que na ordem global policêntrica o nível micro tem se tornado uma variável importante dentro da ordem mundial. Primeira, com o grau de descentralização do poder governamental, fruto da fragilização da capacidade de controle do Estado e a fragilização de instituições sociais e políticas importantes, como os sindicatos e partidos políticos, crescem as ações coletivas impulsionadas pelos movimentos sociais. Segunda, com o advento da tecnologia da informação, da comunicação e do transporte há um aumento da capacidade de entendimento dos indivíduos sobre os acontecimentos. Terceira, com a inclusão em larga escala de novos temas na agenda global (poluição ambiental, tráfico de drogas, terrorismo, *Aids* etc.) os indivíduos passam a perceber os riscos e perigos que ameaçam seu bem-estar. Quarta, a revolução tecnológica da informação também vem promovendo uma maior visibilidade das manifestações públicas, dos debates sobre temas globais complexos, dos pronunciamentos das autoridades e de outros eventos, possibilitando a formação de uma opinião pública mundial. Quinta e última razão, com maior visibilidade dos problemas globais e dos diversos posicionamentos sobre os mesmos, os líderes nacionais ou não estão cada vez mais influenciados pela opinião pública mundial.

Esta relação entre os níveis macro e micro na política global se dá, conforme Rosenau (2000a), dentro de um conjunto de arranjos bifurcados, permeados de contradições e tensões entre dois mundos: o mundo dos Estados e o mundo policêntrico. A redução da autoridade do Estado a partir do surgimento de novos atores não reduziu substancialmente sua autopercepção sobre a manutenção de um sistema interestatal, onde os interesses, os conflitos, as barganhas e as instituições orientam os acontecimentos nas esferas política, econômica, diplomática e militar. Entretanto, um mundo multicêntrico que surge com as inovações tecnológicas da informação, da comunicação e do transporte, coloca novos atores no cenário internacional que multiplicam os tipos de transações transnacionais, onde o Estado não participa ou exerce pouca influência. Ou seja, na ordem global pós-Guerra Fria, escreve Rosenau:

Um modo útil de conceber a dinâmica subjacente que movimenta a política mundial no sentido de novas estruturas globais é focalizar as tensões que surgem do choque entre as tendências centralizadoras e descentralizadoras desenvolvidas em todas as partes do mundo e em todos os níveis de atividade organizada, desde as locais até o sistema internacional. À medida que as tecnologias continuam a diminuir o mundo e a torná-lo mais interdependente, elas geram forças que levam à divisão dentro dos grupos e entre eles. O mundo torna-se, assim, ao mesmo tempo cada vez mais integrado e fragmentado. Os governos, as empresas, as igrejas, os sindicatos,

virtualmente todos os outros tipos de empreendimento fundados na ação coordenada procuram ao mesmo tempo expandir-se e contrair-se, coordenar-se mais amplamente com os órgãos análogos de outras partes do mundo, enquanto subdividem suas tarefas e fragmentam-se em unidades locais cada vez menores. São processos que se reforçam mutuamente: quanto mais a coletividade se enreda em crescente interdependência, mais algumas das suas partes buscam maior autonomia e independência; a maior fragmentação alimenta o desejo de maior coesão e centralização (2000a, p. 374-375).

As concepções de Rosenau sobre a globalização se sustentam na premissa de que as transformações na ordem mundial não são apenas uma mudança dentro do sistema westfaliano, mas uma mudança de sistema propriamente: a globalização das economias nacionais; a redução da autoridade do Estado; a fragmentação da sociedade a partir do surgimento de subgrupos (étnicos, religiosos, linguístico, político etc.); o surgimento de temas transnacionais que cria e legitima novas autoridades; a maior mobilização dos cidadãos em torno dos problemas globais. A nova ordem mantém ainda os Estados como agentes ativos e importantes, mas a participação dos governos nos processos políticos mundiais adquiriu uma nova natureza, pois vem se tornando menos impositiva, aumentando a necessidade de constantes negociações.

Outra análise importante sobre os efeitos da globalização nas transformações da política internacional é a de Held e McGrew (2001). Para eles, o conceito de globalização significa muito mais do que ampliação das relações e atividades sociais através das fronteiras. A globalização é melhor definida pela sua “intensidade crescente de fluxos globais, de tal monta que os Estados e sociedades ficam cada vez mais enredados em sistemas mundiais e redes de interação” (2001, p. 12). A globalização colocou em xeque o tempo social e o espaço geográfico que são coordenadas fundamentais da vida social à medida que ela encolheu as distancias e elevou a velocidade das interações. A globalização também modificou a questão cognitiva com relação à percepção sobre acontecimentos distantes em face da redução do tempo e do espaço. A globalização ainda é vista como desagregadora e excludente, pois não atinge a todos de forma igual, pois uma parcela significativa da população não é afetada pelos seus benefícios. Assim, a globalização não é universal e denota alterações expressivas no alcance espacial da ação e da organização sociais, pois acontecimentos distantes podem ter impactos consideráveis em determinados lugares, bem como ocorrências locais podem criar repercussões globais de elevada intensidade.

No campo da política, a globalização promoveu, conforme Held e McGrew (2001), uma reconfiguração do poder no âmbito do sistema internacional. Segundo eles, no final do século XX a ordem internacional tornou-se global com o fim dos grandes impérios (europeu, norte-americano e soviético) e com o surgimento de várias comunidades políticas independentes (houve uma duplicação de Estados nacionais entre 1945 e 1990). Ademais, no final do século XX, surgem novas formas multilaterais de coordenação e cooperação internacionais que envolvem governos, organizações intergovernamentais e organizações não governamentais internacionais (em 1909 havia 37 OIGs e 176 ONGIs; em meados de 1990 havia 269 OIGs e aproximadamente 5.500 ONGIs). Surgem também novos mecanismos de regulação internacional como o regime dos direitos humanos. Com isso, os Estados estão perdendo uma parte de sua soberania, pois os governos ficam cada vez mais presos às redes governamentais de múltiplas escalas (local, nacional, regional e global), estabelecendo, assim, uma nova reconfiguração do poder político no âmbito internacional.

É relevante ressaltar que na sociedade global o poder também se tornou global, pois os atores internacionais, estatais e não estatais, passaram a necessitar da formação de redes de cooperação para estabelecer o poder. Segundo Nye Jr. as “redes estão se tornando cada vez mais importantes em um era da informação e o posicionamento nas redes sociais pode ser um importante recurso de poder” (2012, p. 39). Ademais, segundo o autor, as redes expandem o poder a partir da disseminação das informações pela via da tecnologia da informação e da comunicação possibilitando também integrar mais atores. Dentro deste contexto:

[...] o poder no mundo está distribuído em um padrão que se assemelha a um complexo jogo de xadrez tridimensional. No tabuleiro do alto, o poder militar é em grande parte unilateral e os Estados Unidos têm possibilidade de permanecer supremos por algum tempo. Mas, no tabuleiro do meio, o poder econômico já vem sendo multipolar há mais de uma década, com os Estados Unidos, a Europa, o Japão e a China como os principais jogadores, e com outros países ganhando importância. A economia da Europa é maior que a dos Estados Unidos. O tabuleiro de baixo é o reino das relações transnacionais que atravessam fronteiras fora do controle do governo, e inclui atores não estatais tão diversos como banqueiros transferindo eletronicamente quantias maiores que a maioria dos orçamentos nacionais em um extremo, e, no outro, terroristas transferindo armas ou hackers ameaçando a segurança cibernética. Esse tabuleiro de xadrez também inclui desafios transnacionais como pandemias e mudança climática. Nesse tabuleiro de baixo, o poder é amplamente difuso e não faz sentido falar aqui de unipolaridade, multipolaridade, hegemonia ou qualquer desses clichês que os líderes e os especialistas políticos usam em seus discursos (2012, p. 16).

Esta difusão do poder vem modificando as regras do jogo, transpondo a concepção realista de um jogo de soma zero, onde para A ganhar B tem que perder, para um jogo de soma positiva, onde todos ganham. A partir dessa nova lógica, o poder brando (*soft power*)⁶⁰ vem ganhando proeminência ante o poder duro (*hard power*) dentro da política internacional global. O poder brando, segundo Nye Jr, utiliza-se da “capacidade para conseguir resultados preferidos pela utilização dos meios cooptativos de estabelecimento da agenda, persuasão e atração” (2012, p. 38). Uma peculiaridade do poder brando é que ele pode ser usado por atores não estatais. No caso de um país, o poder brando, segundo o autor, se baseia em três recursos:

[...] sua cultura (em locais onde ela é atrativa), seus valores políticos (quando ele os cumpre interna e externamente) e suas políticas externas (quando os outros as veem como legítimas e possuindo autoridade moral) (2012, p.119).

A China, por exemplo, vem usando o recurso da cultura como forma de atração a partir da criação de diversas sucursais do Instituto Confúcio em todo mundo. No caso de atores não estatais, outro exemplo interessante na utilização do poder brando trazido pelo autor foi a participação da imprensa (CNN e BBC na estruturação da narrativa na questão da Guerra do Golfo em 1991; e, a Al Jazeera na estruturação da narrativa da Guerra do Iraque em 2003) no estabelecimento das preferências a favor ou contra a intervenção militar norte-americana.

Não obstante, o poder militar não desaparece com a proeminência do poder brando, pois entre as modalidades militares no atual contexto pós-westfaliano, além da coerção e da ameaça de correção física, encontram-se a de proporcionar proteção e assistência através das intervenções militares. As operações de manutenção da paz estão, conforme Nye Jr (2012), dentro das modalidades militares de proteção e assistência, onde as forças de paz buscam dissuadir e garantir a estabilidade do país receptor, podendo, inclusive, fazer uso da força física para alcançar o objetivo pretendido. Assim, alerta o autor, para que os recursos militares produzam os resultados pretendidos se faz necessário misturar o poder duro e o poder brando. No caso da assistência, os recursos militares são usados para treinar tropas estrangeiras,

⁶⁰ O conceito de poder brando foi desenvolvido por Nye Jr. para diferenciá-lo do poder duro e para enquadrar teoricamente aquelas ações de poder dentro da política internacional pós-westfaliana que não estão vinculadas à coerção ou à ameaça de coerção por parte de A sobre B, quer através do poder militar, quer por meio do poder econômico, para conseguir resultados almejados.

promover assistência humanitária e socorro em situações de desastres. As operações de manutenção da paz também exemplificam o tipo de modalidade militar de assistência⁶¹.

As definições da globalização vistas acima permitem ter uma percepção melhor do contexto atual de análise deste trabalho, pois ratificam que há modificações significativas na estrutura da política internacional e que a ordem westfaliana de Estados soberanos e autônomos está sendo colocada em xeque com a reestruturação do capitalismo e com a revolução tecnológica da informação que intensificam os fenômenos globais, possibilitando o ingresso de novos atores no cenário internacional, disputando poderes e influenciando decisões que num passado bem recente eram vistos com indiferença pelos governos. Ademais, observar a política internacional a partir da concepção de poder global permite compreender a reconfiguração do poder e a difusão do mesmo entre os diversos atores, possibilitando, assim, entender melhor como está ocorrendo a formação dos sistemas de policiamento global, a partir de modelos de governanças globais, que articulam os sistemas de policiamento estatal, supraestatal e infraestatal para controlar e administrar os riscos globais, fato este que será discutida na seção 3.1.4 deste Capítulo e de forma mais abrangente nos Capítulos 5 e 6.

3.1.3 A Justiça Internacional na Ordem Pós-Guerra Fria

A nova realidade política pós-westfaliana parece se enquadrar mais à concepção racionalista de uma sociedade global ordenada por instituições e regras de convivência internacional do que à clássica concepção realista ou neorrealista de sistema internacional ordenado simplesmente pelos interesses dos Estados dentro de um ambiente anárquico de coexistência em busca de um equilíbrio de poder. Ademais, a entrada no ambiente internacional de novos protagonistas também criou um sistema de expectativa, a partir das regras internacionais, que estabeleceram formas de regulação do comportamento dos atores estatais e não-estatais. Este fenômeno ficou evidenciado com o aumento considerável dos acordos multilaterais, regimes e arranjos institucionais internacionais a partir da década de 1980 (DEVIN, 2009). Esta elevação se apresenta como forma de reduzir as incertezas criadas pelos fluxos globais ocasionados pelas relações interestatais, transgovernamentais e transnacionais (BEDIN,

⁶¹ No Capítulo 5 trataremos de forma mais detalhada das Operações de Manutenção da Paz como instrumentos de proteção e de assistência.

2001). Nesta nova conjuntura política há uma tendência crescente à normatização da vida internacional (FONSECA JR, 1998).

O aumento da normatização no campo das relações internacionais estabelece um sistema de obrigações que direciona os atores internacionais, especialmente os Estados, a cumprirem o que está acordado e a não causar danos a outrem. É dentro desta dupla lógica que o conceito de *responsabilidade de proteger* surge na política internacional pós-Guerra Fria, contribuindo com a aplicação das normas internacionais e com a promoção de eventuais restituições dos danos causados aos sujeitos de direito internacional (PORTELA, 2010). Desta forma, esse conceito inverte o referencial de segurança, pois a concepção que outrora exigia que se matasse e desse a vida em prol de garantir o direito à segurança do Estado, agora se requer o mesmo sacrifício em prol da segurança da humanidade quando esta estiver em perigo (BADIE, 2009).

A exigência de uma política externa responsável está em conformidade com a concepção racionalista de que os governos têm obrigações externas definidas pelas normas internacionais com a sociedade internacional e, por conseguinte, com os seus membros (responsabilidade internacional), bem como os governos têm obrigações com os direitos humanos dentro e fora dos seus territórios nacionais (responsabilidade humanitária). Essas considerações normativas são características de uma sociedade pluralista e solidária que tem pretensões de estabelecer, segundo Hedley Bull (apud JACKSON e SORENSEN, 2007), dois tipos de justiça internacional: justiça comutativa e justiça distributiva. A primeira se refere ao estabelecimento de procedimentos recíprocos entre os Estados, onde todos são submetidos igualmente às mesmas regras, representadas pelo direito internacional e pelas práticas diplomáticas. A segunda se refere ao tratamento diferenciado entre os Estados, onde as regras atendem ao princípio aristotélico de tratar os iguais com igualdade e os diferentes com desigualdade. Na ordem global atual a justiça distributiva apresenta-se de forma mais expressiva nas relações internacionais, onde Bull a distingue em três níveis. O primeiro é a justiça internacional ou interestatal, que corresponde às relações entre os Estados a partir da justiça comutativa e justiça distributiva. O segundo é a justiça humana ou individual, que corresponde aos princípios dos direitos humanos. O terceiro é a justiça mundial ou cosmopolita, que corresponde aos valores que devem orientar o que é bom para o mundo. Para Bull, na atual conjuntura global, as duas últimas modalidades de justiça vêm ganhando proeminência, especialmente a justiça humana (apud JACKSON e SORENSEN, 2007).

Em uma análise sobre a atual ordem política mundial contemporânea, Milani e Laniado (2006) fazem alusões a três novos princípios de referência política que orientam as condutas dos atores internacionais: solidariedade, pluralismo e responsabilidade. No campo da solidariedade, a ordem política atual exhibe novas formas de solidariedades que apresentam características diferenciadas da solidariedade territorializada e fixada no espaço nacional do período westfaliano clássico. Para os autores, as solidariedades transnacionais anunciam esse novo momento, pois “incluem relações de ajuda mútua e de confiança entre grupos e indivíduos (por razões ideológicas, humanitárias, ambientais e democráticas) que se expressam, se justificam e se conformam além das fronteiras do Estado nacional” (2006, p. 486). Estas novas solidariedades trazem à tona, segundo eles, manifestações de protestos e vontades de mudanças, bem como “produzem laços sociais de reciprocidade de curta duração relacionados com o fluido e transitório caráter das relações estabelecidas através de redes e eventos pontuais” (2006, p. 487). Todavia, concluem eles,

[...] as novas solidariedades dos movimentos sociais transnacionais dão ímpeto para a efetiva difusão de significados (valores, identidades, contestação) e a definição de objetivos (estar lá, expor bandeiras de luta, exigir participação), tal como os movimentos sociais transnacionais têm sido capazes de fazer até agora (2006, 487-488).

No campo do pluralismo, Milani e Laniado (2006) dizem que as bandeiras e os símbolos na constituição da atual ordem mundial apresentam características de pluralidade, multiplicidade e de renovação criativa constante que se contrapõem as características unitária e monolítica das bandeiras e símbolos da ordem westfaliana clássica (classe, nação, soberania etc.). No campo da responsabilidade, os autores destacam que este princípio se contrapõe ao da soberania total clássica, engendrando “uma concepção de soberania condicionada aos princípios da ética política, da justiça e da dignidade humana” (2006, p. 490).

Além desses debates no campo das relações internacionais e da sociologia política, a questão da justiça internacional também é discutida no âmbito da filosofia política. John Rawls (2002), em sua teoria da justiça como equidade estabelece uma relação entre os princípios políticos justos – reguladores da conduta dos Estados – com a doutrina contratualista, buscando, assim, mostrar a base moral do direito internacional a partir da ampliação da interpretação da posição original para explicar que os diferentes representantes das nações escolhem os princípios fundamentais para julgar as reivindicações conflitantes entre eles. Ou seja, os representantes das nações devem estabelecer um contrato a partir do desconhecimento

(véu da ignorância) de uma série de informações que lhes dariam vantagens sobre os seus pares como poder, força e posição para o desenvolvimento dos princípios de justiça como equidade. Dentro deste contexto, a justiça internacional passa a ser determinada pelos princípios políticos que são escolhidos na posição original e estão dispostos da seguinte forma:

O princípio básico do direito internacional é o princípio da igualdade. Povos independentes organizados como estados têm certos direitos iguais. Esse princípio é análogo ao dos direitos iguais dos cidadãos num regime constitucional. Uma consequência dessa igualdade das nações é o princípio da autodeterminação, o direito de um povo de resolver seus próprios assuntos sem a intervenção de forças exteriores. Outra consequência é o direito da autodefesa contra uma agressão, incluindo-se o direito de formar alianças defensivas para proteger esse direito. Um outro princípio é o dever de cumprir tratados, desde que sejam consistentes com os outros princípios que regem as relações internacionais (2002, p. 419).

Em *O direito dos povos*, Rawls (2001) desenvolve melhor a teoria da justiça internacional e traz à baila a ideia de uma “Sociedade dos Povos razoavelmente justa” regida pelo “Direito dos Povos”. Rawls usa o termo: Sociedade dos Povos para “designar todos os povos que seguem os ideais e os princípios do Direito dos Povos nas suas relações mútuas”, onde esses “povos têm os seus próprios governos internos, que podem ser democráticos, liberais e constitucionais ou governos não-liberais mas decentes” (2001, p. 3); Direito dos Povos para referir-se “a uma concepção política particular de direito e justiça, que se aplica aos princípios e normas do Direito e da prática internacionais” (2001, p. 3); povos, e não Estados, por entender que aquele termo enfatiza as “características singulares dos povos como distintos dos Estados, tal como tradicionalmente concebidos”, e destaca “o seu caráter moral e a natureza razoavelmente justa, ou descente, dos seus regimes” (2001, p. 35).

Para Rawls há seis condições fundamentais para a construção de uma Sociedade dos Povos razoavelmente justa. A primeira condição é que ela “é realista da mesma maneira que uma sociedade interna liberal ou descente”, onde os povos devem seguir aos princípios do Direito dos Povos. A segunda condição é que o “Direito dos Povos razoavelmente justo é utópico no sentido de que usa ideias, princípios e conceitos (morais) políticos para especificar os arranjos políticos e sociais razoavelmente certos e justos para a Sociedade dos Povos”. A terceira condição é que “todos os elementos essenciais para a concepção política de justiça estejam contidos na categoria do político”, onde deve ser estendida a concepção liberal para a

construção de uma democracia constitucional entre os povos. A quarta condição é que deve haver instituições eficazes que possibilitem a capacitação dos membros das diversas sociedades bem-ordenadas para o desenvolvimento de um senso de justiça e para o apoio a governos que honrem os princípios do Direito dos Povos. A quinta condição é que a Sociedade dos Povos não precisa adquirir uma unidade religiosa, mas um conteúdo de razão pública que esteja em conformidade aos princípios da justiça. A sexta e última condição é que o “argumento a favor da tolerância, derivado da ideia do razoável, é igualmente válido na Sociedade dos Povos” (2001, p. 22-25).

Entretanto, a constituição da Sociedade dos Povos só é possível, segundo Rawls (2001), a partir de uma transformação interna nos regimes políticos das sociedades nacionais no sentido de adotarem o modelo liberal democrático (o que ele denomina de sociedades dos povos bem-ordenados). Apesar desta pré-condição, ele admite o ingresso de sociedades cujos povos são considerados descentes, ou seja, não são liberais, mas “cumprem certas condições especificadas de direito e justiça [...] e levam seus cidadãos a honrar um Direito razoavelmente justo para a Sociedade dos Povos” (2001, p. 3). As regras ou princípios de justiça para povos livres e democráticos, bem como os povos descentes na esfera internacional são, segundo ele, os seguintes:

1. Os povos são livres e independentes, e a sua liberdade e independência devem ser respeitadas por outros povos.
2. Os povos devem observar tratados e compromissos.
3. Os povos são iguais e são partes em acordos que os obrigam.
4. Os povos sujeitam-se ao dever de não-intervenção.
5. Os povos têm o direito de autodefesa, mas nenhum direito de instigar a guerra por outras razões que não a autodefesa.
6. Os povos devem honrar os direitos humanos.
7. Os povos devem observar certas restrições especificadas na conduta da guerra.
8. Os povos têm o dever de assistir a outros povos vivendo sob condições desfavoráveis que os impeçam de ter um regime político e social justo ou descente (2001, p. 47-48).

Entre os princípios de justiça citados acima, Rawls (2001) ressalta que o de não-intervenção, o direito a independência e a autodeterminação podem ser violados em determinadas circunstâncias: em situações de graves violações aos direitos humanos em Estados fora da lei; em situação de subjugação de um povo sobre o outro; em situações de assistência devido a problemas de colapso das instituições ou por questões de calamidade pública. Ou seja, nas palavras de Rawls:

O direito à independência e, igualmente, o direito à autodeterminação são válidos apenas dentro de certos limites, a ser especificados, porém, pelo Direito dos Povos para o caso geral. Assim, nenhum povo tem o direito de autodeterminação ou um direito de secessão à custa de subjugar outro povo. Tampouco pode um povo protestar contra a sua condenação pela sociedade mundial quando as suas instituições internas violam os direitos humanos ou limitam os direitos das minorias de viver entre ele. O direito de um povo à independência e à autodeterminação não é escudo contra a condenação ou mesmo contra a intervenção coercitiva de outros povos em casos graves (2001, p. 48-49).

Em suma, para que haja uma Sociedade dos Povos razoavelmente justa, segundo Rawls, é importante que os povos bem-ordenados e livres reconheçam os princípios do Direito dos Povos e, por conseguinte, desenvolvam um senso de confiança mútua que possibilite a paz democrática. Esta paz é possível porque os povos têm uma natureza moral definida a partir do orgulho e do senso de honra que possibilitam o respeito mútuo através da noção de uma igualdade justa que orientam os interesses razoáveis dos povos. São esses interesses razoáveis que viabilizam a paz democrática através das transformações nas instituições sociais e políticas no sentido de torná-las mais justas com vistas a combinar dois valores básicos: liberdade e igualdade.

A teoria da justiça de Rawls aplicada no âmbito internacional, segundo Vita (2008), apresenta um problema importante. O Direito dos Povos se assemelha à visão do direito internacional clássico que se organiza a partir do princípio da soberania estatal e de uma noção minimalista dos direitos humanos, onde subscreve apenas princípios de coexistência no âmbito internacional, bem como deixa de observar o princípio igualitário de justiça distributiva (princípio da diferença) que só aceita moralmente as desigualdades para estabelecer o máximo de benefícios àqueles que estão em posição social mais desfavorável. Com isso, Rawls não coloca as desigualdades socioeconômicas sob a regulação do princípio de justiça distributiva, mas sob a égide do *dever de assistência* entendido como um *dever positivo* que é moralmente optativo.

A rejeição de Rawls de estender o princípio liberal-igualitário de justiça distributiva à sociedade internacional se dá, segundo Vita, por três motivos. Primeiro, as sociedades não democráticas, mas hierárquicas decentes, “podem não reconhecer a validade de um princípio dessa natureza em suas próprias instituições domésticas” (2008, p. 237). Segundo, as sociedades liberais mais ricas, onde recai o ônus da disponibilização dos recursos para

implementação do princípio de justiça distributiva no âmbito internacional, preferem subsidiar políticas de assistência humanitária temporárias do que redistribuir seus recursos econômicos. Terceiro, as comunidades políticas nacionais não veem com bons olhos o acolhimento de imigrantes em seus territórios, colidindo, assim, com o ideal liberal-cosmopolita de uma sociedade internacional justa que prioriza o bem-estar dos menos privilegiados em uma escala global.

A partir das razões de Rawls contrárias a uma justiça distributiva no âmbito internacional e a favor de um dever de assistência de caráter moral optativo, Vita (2008) passa a fazer uma crítica à concepção rawlsoniana ao colocar no centro do debate a questão da responsabilidade moral de assistir os menos favorecidos que deve estar tanto no cerne da noção de justiça como no de ajuda humanitária. Para ele já há uma aceitação dos países ricos em redistribuir melhor os recursos econômicos através de ajudas humanitárias, demonstradas pela aprovação das metas estabelecidas pela Declaração do Milênio das Nações Unidas até 2015:

[...] reduzir pela metade a proporção de pessoas vivendo na pobreza e passando fome, matricular todas as crianças na escola de ensino básico, eliminar as disparidades de gênero na educação primária e secundária e reduzir os índices de mortalidade infantil em dois terços (2008, p. 253).

Entretanto, Vita (2008) enfatiza que a justiça internacional não se reduz à redistribuição econômica por meio de ajudas humanitárias. Ela é também uma questão de melhor redistribuir os recursos e o poder desigualmente engendrados por arranjos institucionais. Para o autor, a desigualdade política e social não deve ser vista separadamente da privação material, logo, a abolição da pobreza no âmbito mundial, assim como no âmbito nacional, não é suficiente sem a implementação de um valor equitativo das liberdades políticas que bloqueia a conversão do poder econômico em poder político, pois, segundo ele:

[...] não há nenhuma dúvida de que as pessoas que vivem nos países que concentram o quintil mais pobre da população mundial são profundamente afetadas pelo processo de tomada de decisões políticas e econômicas que é controlado sobretudo por pessoas e pelos governos dos países nos que se concentra o quintil mais rico da população mundial. Os governos das sociedades mais ricas não apenas exercem grau desproporcional de controle sobre as tomadas de decisão em instituições como o Conselho de Segurança das Nações Unidas e Organização Mundial do Comércio (OMC), mas também interferem muito, por meio de organizações internacionais como o FMI e Banco Mundial, nas políticas internas dos países em desenvolvimento

– especialmente de países que estão em situação mais vulnerável devido a problemas de balanço de pagamento (2008, p. 262).

Dentro da perspectiva normativa, o autor declara que para reduzir a injustiça social (desigualdade social, política e econômica) no âmbito internacional se faz necessário rever o papel das instituições internacionais. Na esteira desse raciocínio, ele toma como referência a proposta de Jeffrey Sachs de cancelamento das dívidas externas dos países pobres e a criação de um imposto global sobre o uso de combustíveis fósseis liberadores de carbono. Com essas instituições se conseguiriam obter dois objetivos:

[...] oferecer incentivos contra a utilização excessiva de combustíveis fósseis, que está deformando o clima mundial; e arrecadar recursos para financiar uma variedade de agências multilaterais (que são extremamente subfinanciadas) dedicadas ao desenvolvimento, à ajuda humanitária e aos problemas ambientais (2008, p. 274).

A proposta de Sachs está em conformidade, segundo Vita (2008), com os objetivos da justiça social e com o cosmopolitismo moral, bem como se enquadra na fundamentação normativa de que a justiça distributiva no âmbito internacional depende de mudanças nos arranjos institucionais mais fundamentais no sentido de incentivar a cooperação social dentro da sociedade internacional caracterizada pela interdependência global.

Retornando ainda à questão da responsabilidade moral optativa rawlsoniana de assistir os menos favorecidos no âmbito internacional, faz-se necessário trazer à baila a ideia de responsabilidade política ou coletiva de Arendt (2004), que se contrapõe à concepção de responsabilidade dependente de uma escolha individual. Para a autora, a responsabilidade coletiva diz respeito a uma responsabilidade por coisas que não fizemos, mas que, mesmo assim, somos considerados responsáveis por elas. Isto significa dizer, conforme ela, que:

[...] nenhum padrão moral, individual e pessoal de conduta será capaz de nos escusar da responsabilidade coletiva. Essa responsabilidade vicária por coisas que não fizemos, esse assumir as consequências por atos de que somos inteiramente inocentes, é o preço que pagamos pelo fato de levarmos a nossa vida não conosco mesmos, mas entre nossos semelhantes, e de que a faculdade de ação, que afinal, é a faculdade de política por *excellence*, só pode ser tornada real numa das muitas e múltiplas formas de comunidade humana (2004, p. 225).

Trazendo essa noção de responsabilidade coletiva para o campo da política internacional atual, onde atores estatais e não-estatais participam juntos, como integrantes de uma sociedade internacional, de debates sobre questões como meio ambiente, violações dos direitos humanos, desarmamento etc., esta, mais do que a responsabilidade moral optativa, deve impulsionar as ações coletivas visando à construção de uma sociedade internacional mais justa, pois possibilita, conforme Laniado,

[...] pressionar moralmente atores de todas as esferas (privada, pública e doméstica) para uma conscientização e um eventual envolvimento sobre questões que ferem gravemente a justiça, a igualdade e o desenvolvimento dentro de parâmetros democráticos plenos (representativos e participativos). A consequência mais imediata dessa situação é um alargamento da esfera pública, promovido por um entendimento integral da responsabilidade coletiva na democracia (2008, p. 120-121).

Essas breves considerações sobre a justiça internacional na ordem pós-guerra fria, principalmente aquelas trazidas por Bull sobre a justiça humana, Rawls sobre a violação dos princípios da soberania em caso de graves abusos aos direitos humanos, Vita sobre a necessidade de criar arranjos institucionais que favoreçam uma melhor redistribuição dos recursos econômicos, sociais e políticos (poder) no âmbito internacional, e Arendt sobre a responsabilidade coletiva podem auxiliar na compreensão do papel do sistema de policiamento global não só na administração dos riscos que ameaçam a ordem global, mas também, sob a égide do regime de segurança humana, na proteção dos direitos humanos, principalmente daqueles indivíduos que têm o seus direitos violados pelo próprio Estado de origem⁶².

3.1.4 Reestruturação, Funções e Sentido do Policiamento na Era da Globalização

Como foi mencionado no Capítulo 2, a ordem westfaliana criou um sistema de policiamento estatal bifocal que se direciona tanto para o interior do sistema estatal como para o seu ambiente externo (sistema internacional); seu papel determina o exercício do monopólio da coerção física (ARON, 1986; WEBER, 1999) e da administração territorial do Estado

⁶² Analisar-se-á de forma mais específica esta violação no Capítulo 6 com a formação do sistema de policiamento global para a proteção dos direitos humanos dos refugiados através do Programa de Reassentamento Solidário do ACNUR no Brasil.

nacional (GIDDENS, 2001). Para o exercício do controle, vigilância e coerção interna foi criado o dispositivo político de polícia para garantir a ordem e o aumento das forças constitutivas do Estado; para o policiamento externo foi criado o dispositivo diplomático-militar nacional como forma de garantir o equilíbrio de poder e, por conseguinte, a paz (ARON, 1986; FOUCAULT, 2008b).

Com o fim da Guerra Fria e do sistema bipolar, que instituiu a segurança de equilíbrio de poder entre os blocos socialista e capitalista, o sistema de policiamento estatal bifocal vem passando por uma série de transformações estruturais. Isto ocorre devido ao nível de complexidade que o ambiente internacional adquiriu com a entrada de novos atores na política internacional, facilitada pela reestruturação do capitalismo e pela revolução tecnológica da informação. Ambas intensificaram os fluxos globais, possibilitando, segundo: Beck (1999) substituir a axiomática nacional-estatal pela axiomática espaços sociais transnacionais; Rosenau (2000a) criar uma ordem global policêntrica; e, Held e McGrew (2001) estabelecer redes de interação e enredos mundiais entre Estados e sociedades. A adequação do sistema de policiamento estatal bifocal à complexidade do meio é analisada a seguir.

Antes de qualquer tentativa de analisar os processos de modificação na estrutura do sistema de policiamento estatal bifocal, se faz necessário buscar uma melhor definição de policiamento dentro da realidade atual de elevada complexidade, pois como afirma Shearing, o policiamento está no “coração de qualquer ordem”, logo, nos “fornece um vidro escuro através do qual podemos ter vislumbres do formato do mundo para o qual nos dirigimos aos tropeços” (2003, p. 454-455). Estas palavras de Shearing revelam a importância de buscar uma melhor definição de policiamento para compreender melhor a ordem social que está sendo construída a partir das mudanças estruturais proporcionadas pelos fenômenos sociais já mencionados acima.

O policiamento na modernidade tardia, segundo Johnston (2002), tornou-se de difícil definição, pois há uma enorme dificuldade de continuar a estabelecer o tradicional vínculo entre polícia e policiamento, ou seja, há uma grande dificuldade de definir policiamento como monopólio do Estado. Para ele, “o policiamento tornou-se uma colcha de retalhos complexa, de elementos diversificados”, onde “qualquer definição de policiamento tem de ser funcional, ao invés de uma definição baseada nas tentativas de um grupo particular de funcionários” (2002, p. 246). Dentro desta concepção funcional de policiamento, poder-se-ia defini-los de

diferentes tipos: repressivo, preventivo, proativo, reativo, de serviço social, de manutenção da ordem etc.; ou, através de combinações proativo-preventivo, reativo-repressivo e outras.

Para Reiner, o “conceito de policiamento é uma tentativa de manter a segurança por meio de vigilância e ameaça de sanção. O policiamento implica o conjunto de atividades cujo objetivo é preservar a segurança de uma ordem social particular ou uma ordem social em geral” (2004, p. 22). Policiamento aqui é entendido como um sistema de vigilância universal que tem na retaguarda um conjunto de recursos punitivos para garantir a aplicação das normas sociais garantidoras de uma determinada ordem social. Ou seja, para Reiner, a definição funcional de policiamento é aquela direcionada à repressão de conflitos, desvios ou desordens que ameaçam a ordem social.

A definição funcional de policiamento de Shearing (2003) refere-se à preservação da paz. Ele entende que essa definição resgata a concepção hobbesiana de paz como redução ou ausência de riscos que estabelece um compromisso entre paz e segurança, pois a redução ou ausência de acontecimentos arriscados eleva o nível de segurança. A paz é também, diz Shearing, entendida como a base da ordem, onde o policiamento deve manter esta base no tempo. Ou seja, o policiamento, como preservação da paz, deve não só garantir a proteção, mas, também, indicar que a proteção irá permanecer ao longo do tempo. Assim, conclui o autor, “o policiamento, entendido como preservação da paz, refere-se a atividades pelas quais uma promessa ou garantia é realizada ou, de forma mais exata, refere-se a atividades que pretendem promover esta realização” (2003, p. 429).

A definição funcional de policiamento proposta por Johnston – e aplicado por Reiner e Shearing – possibilita uma maior flexibilização do termo. Entretanto, como forma de simplificar a análise e, por conseguinte, a compreensão do estudo aqui proposto, adotar-se-á a definição funcional de policiamento em termo de *policiamento para o controle e administração dos riscos* que se aproxima mais da definição de Shearing, isto é, do policiamento para a preservação da paz, bem como se adotará o código binário *segurança/perigo* para definir em termos da Teoria Sistêmica o acoplamento estrutural entre os sistemas de policiamentos estatal, supraestatal e infraestatal.

Após a definição funcional de policiamento é relevante analisar a reestruturação do policiamento no contexto atual. Segundo Johnston (2002), uma característica importante do

policciamento na modernidade tardia, é o Estado deixar de deter o monopólio do mesmo. Isto está ocorrendo devido às transformações na estrutura do policiamento atreladas às modificações nas estruturas do sistema político, estatal e internacional, em andamento⁶³. Com isso, o policiamento se reestrutura tanto no âmbito setorial como espacial. No âmbito setorial há o processo de descentralização que possibilita o surgimento de novas organizações de controle e vigilância, tanto a nível interno (empresas de segurança privada), como a nível externo (forças policiais regionais e globais como a EUROPOL [*European Law Enforcement Agency*] e a UNPOL [*United Nations Police*]). No âmbito espacial há os processos de integração entre Estados, empresas, organizações internacionais e organizações não-governamentais a partir de formas de cooperação internacional e da formação de redes que conectam as escalas local, nacional, regional e global; por exemplo, a atuação integrada de forças estatais com as forças supraestatais da ONU ou a atuação integrada de forças policiais com a comunidade através do policiamento comunitário. Isto significa dizer que na modernidade tardia o sistema de policiamento estatal não é a única forma de controle e vigilância dos espaços, interno e externo, pois surgem novos sistemas de policiamento denominados aqui neste trabalho de *infraestatal* e *supraestatal*.

Como já referido, a reestruturação setorial do policiamento está diretamente relacionada com as modificações estruturais dentro do sistema político estatal a partir dos impactos da globalização, o que vem promovendo mudanças no papel das organizações policiais (JOHNSTON, 2002) em termos de monopólio legítimo da coerção física dentro do território estatal (BITTNER, 2003; MONJARDET, 2003). Estas mudanças do papel da polícia vêm ocorrendo, conforme Johnston, de três formas:

Em primeiro lugar, tem havido privatização de funções anteriormente realizadas pelas polícias públicas. Exemplos disso incluem a privatização da Força Policial do Porto de Londres [Porto of London Constabulary] e o rápido crescimento das patrulhas de rua de segurança privada em muitas cidades, tanto grandes como pequenas. Em segundo lugar, tem-se expandido o papel das organizações “híbridas” de policiamento: aquelas cujo *status* setorial preciso é um assunto sujeito à discussão. Finalmente, tem havido uma expansão das atividades do “policiamento civil”, que vai desde patrulhamento das ruas por civis até justiça informal imposta por grupos de vigilantes (2002, p. 237).

⁶³ Como foi visto neste Capítulo estas modificações foram ocasionadas pela reestruturação do sistema capitalista e pela revolução tecnológica da informação que se constituem em variáveis independentes neste trabalho de pesquisa.

Essa reestruturação setorial do policiamento, com a modificação do papel da própria polícia, torna-se mais visível, segundo Johnston (2002), no âmbito da atividade de rua. Na Inglaterra, por exemplo, há seis agências que estão realizando policiamento de rua em conjunto com a polícia: as patrulhas de segurança privada; a segurança privada empregada pela autoridade municipal; a segurança municipal; as forças policiais municipais; as atividades de vigilância de bairro; e o vigilantismo. Com isso, cria-se um sistema de múltiplos níveis de policiamento que estabelece uma fluidez maior entre a dimensão, pública e privada, da função. Para Garland (2008), o policiamento atual tornou-se de economia mista, envolvendo recursos públicos e privados para o aumento da vigilância ostensiva. Assim, é possível concluir que essa mudança setorial, com a inclusão de organizações não estatais em atividades de controle e vigilância, vem desencadeando a formação de um sistema de policiamento que passa a ser denominado de *sistema de policiamento infraestatal*.

A segunda reestruturação do policiamento é no âmbito espacial. A mudança espacial, *grosso modo*, refere-se a uma mudança da relação entre espaço e tempo que esta relacionada com a globalização e a intensificação dos fluxos transnacionais a partir da revolução tecnológica da informação. Esta promove, conforme Giddens (1991), o fenômeno do desencaixe, que é o deslocamento ou alongamento das relações sociais de contextos territorializados localmente para extensões indefinidas de tempo-espaço. Para Harvey (2006), a globalização desencadeia uma compressão tempo-espacial através do encolhimento do espaço pelo tempo. Para Sassen (2010) desestabiliza a hierarquia escalar centrada no Estado nacional a partir do surgimento de escalas subnacionais (cidades globais) e escalas supranacionais (mercados globais). Ou ainda para Haesbaert (2009), a globalização cria uma multiterritorialidade que possibilita acessar diversos territórios através do deslocamento físico ou virtual⁶⁴.

Essa modificação na relação entre tempo e espaço engendra uma reestruturação espacial do policiamento que na modernidade se vinculava ao espaço territorial da soberania estatal. No entanto, este fenômeno se difunde para além do território do Estado. Está havendo um esforço dos governos para criar formas de cooperação policial devido à crescente mobilidade dos criminosos e das novas modalidades de crimes internacionais e transfronteiriços tal como o tráfico de drogas, o terrorismo e a lavagem de dinheiro. A Europa, desde 1976, através das

⁶⁴ As diversas nuances das abordagens da globalização defendidas pelos autores, que já foram referidas em capítulo anterior, não serão aprofundadas neste trabalho.

Conferencias de Trevi, vem criando dispositivos legais para formalizar a cooperação policial, conforme Johnston:

Em 1985, os pontos principais das súmulas de Trevi foram aumentados para incluir as questões do crime internacional e isso colocou novamente as questões do policiamento no centro do debate da Europa. O objetivo de integração das forças policiais europeias foi mais tarde acentuado pela assinatura do Acordo de Schengen, em junho de 1990, pela Alemanha, Bélgica, Luxemburgo, Holanda e França [...]. Pelos termos do acordo, os controles policiais nas fronteiras dos países signatários foram abolidos, foi permitida a perseguição policial através das fronteiras, e foram encorajadas a coordenação e a troca de informações computadorizadas. Finalmente, o Tratado de Maastricht, assinado em fevereiro de 1991, levou para o âmbito da jurisdição da União Europeia as questões sobre o policiamento, com o Artigo K.1.9, que estabelece uma Agencia Policial Europeia (Europol) (2002, p. 243).

Segundo Arturi (2004), os Acordos de Schengen e a Europol são duas maneiras destacadas das autoridades europeias para controlar e reprimir as contestações internacionais. A Europol, criada em 1995, busca estabelecer uma cooperação securitária interestatal para enfrentar os riscos causados pelo terrorismo, tráfico ilícito de estupefacientes e outras tipos graves de criminalidade internacional. Esta agência é um centro de intercâmbio e coordenação de informação, coleta e análise que possibilita atividades de inteligência “sobre suspeitos de haverem cometido ou participado de infrações, assim como de pessoas sobre as quais repouse a presunção de delito” (2004, p. 296). A estrutura comunitária criada a partir da cooperação policial possibilita, conforme o autor, a configuração de uma unidade política supraestatal com implicações importantes para as relações internacionais.

Na nova realidade europeia, verifica-se, segundo Monet (2001), três níveis de cooperação policial: político, técnico e operacional. No nível político, chefes de Estado, ministros, governadores e autoridades políticas de forma geral discutem e negociam os acordos multilaterais que delineiam os contornos político-jurídicos da cooperação, principalmente a questão da soberania em situações que demandam a desterritorialização da ação policial em casos de perseguição a criminosos no âmbito da comunidade europeia. No nível técnico, os grupos de trabalho formados pelo alto escalão policial dos diferentes países discutem as estratégias operacionais para o desenvolvimento do policiamento cooperativo no âmbito da comunidade. No nível operacional, os grupos de policiais designados dos diversos países colocam em prática as estratégias de policiamento voltadas para o controle e a vigilância do fluxo de populações entre as fronteiras com o fim de evitar a entrada de pessoas consideradas perigosas (terroristas, traficantes, imigrantes ilegais etc.).

A realidade europeia mostra também que a cooperação interestatal, conforme Batalha e Arturi (2006), envolve também cooperação nas áreas judiciais e de segurança, acarretando “novas formas institucionais e organizacionais de articulação securitária” (2006, p. 471). A União Europeia, conforme os autores, nas questões de polícia, justiça, segurança e outros assuntos internos, torna-se cada vez mais comunitária, ocasionando “consequências para as atividades de vigilância e controle e, por conseguinte, para a integração regional” (2006, p. 471). Desta forma, concluem eles, “a transnacionalização dos protestos antiglobalização se faz acompanhar da transnacionalização da vigilância, do controle e da segurança nas relações dos estados entre si e com os movimentos de contestação internacionais” (2006, p. 471).

É possível inferir que a reestruturação espacial do policiamento na Europa resgata o conceito de comunidade de caráter supranacional com uma função mais estratégica, pois este conceito, diferentemente do conceito de sociedade, como alerta Bauman (2003), transmite a ideia de que, com a cooperação entre os Estados para alcançar um objetivo comum, forma-se um ambiente seguro. Desta forma, como não há mais coincidência entre espaços estatais, espaços de policiamento e espaços de segurança nacionais para enfrentar os riscos transnacionais, que desafiam a ordem interna e a segurança nacional, se faz necessário uma combinação de esforços nacional, regional e global para a formação de comunidades seguras.

As duas reestruturações do policiamento (setorial e espacial) são interdependentes (JOHNSTON, 2002). A EUROPOL e a UNPOL são exemplos dessa interdependência e colocam em xeque a concepção de polícia territorializada e estatal como a única responsável pelo policiamento. Ou seja, as duas organizações se enquadram no que denomino de *sistema de policiamento supraestatal*. A Polícia da ONU (UNPOL), apesar de ter seu efetivo formado pelos integrantes das polícias dos Estados signatários da ONU⁶⁵, é uma organização supraestatal que atua em situações onde a ordem e a segurança mundiais estão sendo ameaçadas por conflitos intraestatais ou em situações pós-conflito entre dois ou mais Estados, com o fim de auxiliar na reconstrução das forças policiais locais, na manutenção da ordem pública, na aplicação da lei e, em especial, na disseminação da ordem democrática onde, por exemplo, há problemas de colapso das instituições políticas, graves desrespeitos aos direitos humanos, guerras civis etc. (BAYLEY, 2006a). É dentro deste contexto que se verifica a

⁶⁵ O número de policiais empregado no policiamento destinado à manutenção da paz internacional varia. Em 1980 a UNPOL contava com um efetivo de 35 policiais; em 1997, com 3.600; em 2001, com 7.667; em 2002, com 6.181; em 2004, com aproximadamente 4.000 policiais (BAYLEY, 2006a).

internacionalização e a centralização do policiamento (HUGGINS, 1998), em especial do policiamento democrático. Exemplificando: internacionalização e centralização significam, respectivamente, a penetração das Nações Unidas, com a UNPOL, no sistema policial de Estados colapsados ou Estados fora da lei para a obtenção do controle político de forma temporária e a fomentação do desenvolvimento do sistema interno de segurança nesses Estados com a criação ou reestruturação das polícias locais para o desenvolvimento do policiamento democrático, pois se entende que as assistências da UNPOL às organizações policiais locais, através dos princípios do policiamento democrático⁶⁶, facilitam o processo de disseminação da democracia de forma global (BAYLEY, 2006a).

A criação de um sistema de policiamento supraestatal como a UNPOL para atuar nos países em situação de colapso, nos remete à questão das intervenções humanitárias ou outras como intervenções militares, mas que na verdade são todas, *grosso modo*, intervenções policiais. Como citam Hardt e Negri (2002), as intervenções na nova ordem mundial visam a garantir a ordem interna do “Império” cujas fronteiras são flexíveis e onde os limites são muitas vezes quase invisíveis e os conflitos se misturam em diversos níveis. Para os autores não há muita distinção entre interno e externo para certos problemas que o Estado deve tratar hoje. Assim, “a intervenção é um mecanismo eficaz que mediante ações policiais contribui diretamente para a construção da ordem moral, normativa e institucional do Império” (2002, p. 57).

O que se pode constatar da reestruturação, setorial e espacial, é que o sistema de policiamento estatal não é mais o único responsável pelo controle e pela administração dos riscos (como preferimos tratar) da ordem e da paz sociais. O aumento da complexidade no ambiente internacional e, por conseguinte, a elevação exponencial das possibilidades dos riscos, culminou na perturbação do equilíbrio interno do sistema de policiamento estatal westfaliano, levando-o a processar mudanças endógenas como forma de reduzir os efeitos da complexidade através do melhoramento dos recursos materiais e humanos das forças policiais e militares. Entretanto, as modificações no âmbito interno tornaram-se insuficientes para

⁶⁶ Os princípios são: 1) o policial deve ser orientado a operar em conformidade com os princípios da democracia; 2) os policiais, como beneficiários da confiança do público, são profissionais cuja conduta deve ser regida por um código de conduta profissional; 3) a polícia deve ter como sua maior prioridade a proteção da vida; 4) a polícia deve servir à comunidade e é responsável perante a comunidade que serve; 5) a proteção da vida e da propriedade são as principais funções das atividades policiais; 6) a polícia deve conduzir suas atividades com respeito aos direitos humanos, à dignidade e aos direitos fundamentais de todas as pessoas; e 7) a polícia deve desempenhar as suas funções de forma não discriminatória (BAYLEY, 2006a).

garantir o controle e a administração dos riscos globais. Foi esta incapacidade dos Estados em assumir exclusivamente a responsabilidade de garantir a segurança interna e externa dentro do atual contexto global (denominada por Beck de sociedade de riscos) que levou à formação dos dois sistemas de policiamento: o infraestatal e supraestatal para melhorar o controle e a vigilância sobre os riscos que ameaçam à segurança nacional, à segurança internacional, à segurança pessoal, à segurança ambiental etc. Desta forma, pode-se inferir que: os dois sistemas de policiamento, como estabelecido no 1º pressuposto desta pesquisa, não colocam em xeque os princípios da soberania e da autodeterminação do Estado, mas estabelecem um paradoxo que força os sistemas a operarem conjuntamente para controlar e administrar os riscos que ameaçam sua segurança interna do país e de sua população; e, conforme o 2º pressuposto, pois com o surgimento dos outros dois sistemas de policiamento estabeleceu-se uma relação de interdependência que leva para a formação de *sistemas de policiamento global*, envolvendo Estados, organizações internacionais, organizações não-governamentais e empresas quer para o controle e a administração dos riscos, quer para a proteção dos direitos humanos.

Observa-se a partir do 2º pressuposto de pesquisa que a formação de sistemas de policiamento global foi uma forma de reagir à elevação da complexidade do ambiente internacional devido a entrada de novos elementos e que refletiu significativamente no modelo de segurança internacional westfaliano. Entretanto, para uma melhor compreensão da abordagem funcional proposta aqui é importante ressaltar que os riscos na sociedade atual são múltiplos exigindo-se do policiamento que também seja o mais abrangente possível. O sistema de policiamento internacional clássico, que se fundava exclusivamente nos Estados, como vimos, desempenhava basicamente três funções: internamente, se direcionava à (1) manutenção da ordem interna e ao (2) aumento das forças constitutiva dos Estados, através do dispositivo político de polícia; e, externamente, se direcionava à (3) manutenção da ordem internacional anárquica fundada no equilíbrio de poder entre as nações, através do dispositivo diplomático-militar. Entretanto, segundo o 4º pressuposto de pesquisa, com o aumento da complexidade do ambiente internacional nas últimas três décadas, o dispositivo diplomático-militar e o dispositivo político de polícia vêm desempenhando novas funções de policiamento.

O dispositivo diplomático-militar ganha duas novas funções. O policiamento externo passa a se direcionar para garantir o sistema de cooperação internacional em relação: a) aos regimes e às instituições internacionais como, por exemplo, os regimes internacionais dos direitos

humanos, de não proliferação de armas nucleares, de proteção ambiental⁶⁷; e, b) à paz internacional a partir das operações de manutenção da paz em situações de conflitos⁶⁸.

O dispositivo político de polícia ganha também mais duas funções. O policiamento interno passa a se direcionar para: a) o controle dos fluxos globais e transnacionais, que ameaçam a estabilidade econômica, social e cultural dentro dos limites territoriais nacionais; e, b) a proteção dos direitos humanos dos indivíduos que se encontram no interior do Estado-nação. Essas novas funções do policiamento interno buscam reduzir riscos e perigos que os fluxos globais criam: a) de *fora para dentro*, como é o caso, por exemplo, de refugiados e imigrantes ilegais, armas e drogas, terroristas e criminosos internacionais que adentram os territórios nacionais; e, b) *de dentro para fora*, como é o caso, por exemplo, do tráfico internacional de crianças e mulheres, envio ilegal de dinheiro e de recursos naturais para o exterior.

Entretanto, nem o dispositivo diplomático-militar nem o dispositivo político de polícia, como parte do sistema de policiamento internacional clássico, desempenham as novas funções de forma independente. Para a garantia dos regimes dos direitos humanos os Estados estão cada vez mais sob o escrutínio, por exemplo, dos organismos internacionais e dos organismos não-governamentais. Para a manutenção da paz internacional observa-se a participação não só das forças de coerção militar e policial e dos diplomatas, mas também de agentes internacionais e de civis integrantes de organizações não-governamentais⁶⁹. Para o controle dos fluxos de “fora para dentro” e de “dentro pra fora”, bem como para proteger os direitos humanos dos cidadãos, o dispositivo político de polícia vem estabelecendo parcerias com organizações internacionais e organizações não-governamentais para alcançar tais objetivos⁷⁰. Ou seja, para que o sistema de policiamento estatal bifocal desempenhe suas novas funções é necessário

⁶⁷ Tratar-se-á no Capítulo 6 do desempenho desta função na atuação do governo e da diplomacia brasileira para garantir o regime de segurança humana dos refugiados através do Programa de Reassentamento Solidário do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR) no Brasil.

⁶⁸ Tratar-se-á no Capítulo 5 do desempenho desta função na atuação das forças militares nas intervenções humanitárias no Haiti através da Missão das Nações Unidas para a Estabilização do Haiti (MINUSTAH).

⁶⁹ Verificar-se-á nos Capítulos. 5 e 6 da participação, respectivamente, da ONG Viva Rio na MINUSTAH e da ONG Cáritas no Programa de Reassentamento Solidário do ACNUR no Brasil.

⁷⁰ Tratar-se-ão nos Capítulos. 5 e 6 das articulações entre o governo brasileiro: com o Conselho de Segurança da ONU e desta com as ONGs no caso da MINUSTAH; e, com a ACNUR e desta com as ONGs no caso do Programa de Reassentamento Solidário.

estabelecer parcerias interativas com os sistemas de policiamento infraestatal e supraestatal para instalar sistemas de policiamento global com a finalidade de controlar os riscos globais.

É ainda importante ressaltar que as novas funções desenvolvidas pelo sistema de policiamento estatal, em conjunto com os sistemas infra e supraestatal, têm uma face instrumental e outra simbólica. A face instrumental se direciona para evitar os riscos que causam prejuízos materiais – como, por exemplo, os que ameaçam a vida, a saúde, a integridade física, a propriedade das pessoas –, bem como para a ordem social e a estabilidade política dos Estados. Ou seja, a face instrumental busca controlar e administrar os riscos internos que surgem de problemas sociais variados como pobreza, desigualdade social, discriminação social, violência urbana, crise política, violação dos direitos humanos, conflitos étnicos e outros. Busca também controlar e administrar os riscos transnacionais (de dentro para fora e de fora para dentro) criados pela nova ordem mundial que ameaçam a ordem social e a estabilidade política interna dos Estados como a migração ilegal, o terrorismo internacional, o tráfico de drogas, o contrabando de armas. O policiamento orientado para o ambiente externo, por sua vez, busca controlar e administrar os riscos que surgem a partir de conflitos interestatais e violações dos regimes e instituições internacionais: guerras imperialistas, violações do regime de não-proliferação de armas nucleares e do direito internacional dos direitos humanos.

A função simbólica do policiamento, por sua vez, destina-se a evitar os riscos que causam prejuízos morais e ameaçam o sentido de justiça para as pessoas. Aqui há uma relação entre risco e justiça (SHEARING e JOHNSTON, 2006), onde o policiamento é percebido menos para detectar e punir os responsáveis (policiamento reativo-punitivo-repressivo) e mais para controlar e calcular os danos advindos dos próprios riscos (policiamento proativo-restaurativo-preventivo).

É importante destacar que tanto a face instrumental como a simbólica do policiamento se orientam a partir da “mentalidade do risco” que surge, segundo Johnston e Shearing (2003), como paradigma alternativo ao paradigma da “mentalidade de punição” que se formou com o Estado para o exercício da governança de segurança, exclusivamente pelo aparelho repressivo, como resposta aos conflitos coletivos e, ao mesmo tempo, à afirmação do monopólio legítimo da coerção dentro dos limites territoriais. Com a mentalidade do risco, a segurança não é patrocinada exclusivamente pelo Estado e nem é direcionada à sua

preservação, mas é exercida por uma pluralidade de organizações, tornando-se, assim, um assunto de todos. Dentro dessa lógica, os programas de segurança privilegiam a prevenção e a proatividade em vez da punição e da reatividade, logo, se direciona para o futuro e não para o passado. Com isso, desenvolvem-se tecnologias que reúnem capacidades e habilidades diferentes que necessariamente não precisam deter conhecimentos profissionais e nem pertencer a qualquer organização especializada, mobilizando e integrando, assim, um amplo espectro de recursos, com especial ênfase no conhecimento e na capacidade local como um ingrediente fundamental para o programa de governança.

As novas funções do sistema de policiamento estatal e sua articulação com os sistemas de policiamento infraestatal e supraestatal, nascentes com a elevação da complexidade no ambiente internacional, têm possibilitado a formação de uma governança securitária global que, segundo David, “é produto de novas maneiras de pensar a segurança” (2000, p. 344) e resulta:

[...] de várias mudanças importantes: a mundialização da segurança, a emergência de normas revolucionárias tais como segurança humana e a intervenção humanitária, a codificação de um novo direito de ingerência intra-estatal, e a influência crescente de uma sociedade civil global (2000, p. 343-344).

Esta governança securitária global é, diz David (2000), uma conjuminância dos pensamentos idealista e racionalista e tem como objetivo regular, mediar, vigiar e legitimar no nível global os processos e as transações ocorridas no âmbito mundial. Dentro do atual contexto global, a governança securitária é menos estatal e mais transnacional, pois estimula a participação de organismos internacionais e, principalmente, de agentes da sociedade civil. Ademais, diz o autor, a governança securitária indica a existência de regimes de segurança que “fundamentam-se na aceitação e na promoção entre atores estatais e não estatais de normas, regras e instituições que ditam um comportamento comum” (2000, p. 356) reduzindo, assim, as ações individuais nas relações internacionais.

No Capítulo seguinte analisar-se-á mais detalhadamente essa reestruturação setorial e espacial do sistema de policiamento estatal para se acoplar estruturalmente aos sistemas de policiamento supraestatal e infraestatal para a formação de governanças de segurança global a partir das modificações em seus elementos internos, dispositivo diplomático-militar e dispositivo político de polícia. Para tanto, tomar-se-á como exemplo de análise o sistema de

policiamento bifocal do Estado brasileiro pelo seu envolvimento mais amíúde na governança de segurança global a partir da década de 1990.

4 O ESTADO NA ORDEM PÓS-WESTFÁLIA: AS TRANSFORMAÇÕES NA ESTRUTURA DO SISTEMA DE POLICIAMENTO ESTATAL – O CASO BRASILEIRO

Como foi visto no Capítulo 3, a reestruturação do capitalismo e a revolução tecnológica da informação foram responsáveis pelas mudanças na estrutura do ambiente westfaliano tornando-o mais complexo pela entrada de novos elementos e atores. Isto fez com que os Estados, até então atores exclusivos do ambiente westfaliano, tivessem que adaptar os seus sistemas de policiamento ao novo contexto global e transnacional que estabelecem, segundo Beck (2010), novas formas de riscos e ameaças. Estes fogem ao cálculo e ao controle do Estado, pois, como reafirma Hobsbawm:

Em um mundo transnacional e cada vez mais globalizado, os governos nacionais coexistem com forças que têm pelo menos o mesmo impacto sobre a vida diária dos cidadãos e que estão, em diferentes graus, fora do seu controle (2007, p. 109).

Dentro deste contexto, o controle dos fluxos globais torna-se objetivo precípua do sistema de policiamento estatal na atualidade. Ademais, com o novo referencial de segurança, que passou do Estado para os indivíduos, conforme Cruz (2004), o sistema de policiamento estatal adquire também a função de proteger os direitos humanos e a democracia.

A reestruturação dos dispositivos de segurança do Estado para conter e controlar os riscos globais e transnacionais passa também por uma mudança de orientação teórica de características menos realista e mais racionalista que estabelece um novo sentido ao policiamento pautando-o nos princípios da *responsabilidade*, *solidariedade* e *governança*. Dentro do princípio da responsabilidade, o Estado, que tem obrigações internas com aqueles que estão no interior do seu território, passa também a ter obrigações externas não só com outros Estados, mas também com os indivíduos e os seus direitos. Dentro do princípio da solidariedade, o Estado se vincula aos demais atores (estatais e não-estatais) a partir de um conjunto de regras morais e formais, que surge da divisão do trabalho social no ambiente internacional, criando uma relação de interdependência entre os atores internacionais. Dentro do princípio da governança, o Estado cria um sistema de ordenação com outros atores internacionais (governamentais e não-governamentais) para alcançar objetivos comuns.

O Estado brasileiro, por exemplo, que passou a fazer parte do sistema de estados westfaliano no primeiro quartel do século XIX com a independência, a partir da década de 1990, iniciou o processo de reestruturação dos seus dispositivos *diplomático-militar* e *político de polícia* para se engajar na governança securitária global. É importante enfatizar que o Brasil é considerado um “grande Estado periférico” por se encontrar na periferia do sistema político e econômico mundial. Os grandes Estados periféricos são definidos por Guimarães como aqueles em desenvolvimentos ou “não-desenvolvidos, de grande população e de grande território, não-inóspito, razoavelmente passível de exploração econômica e onde se constituíram estruturas industriais e mercados internos significativos”; que, apesar de não apresentarem um alto índice positivo nos “indicadores de educação, saúde e produtividade”, detém, por sua numerosa população e vasto território, “um grande potencial econômico, científico, tecnológico, militar e político” (2000, p. 21).

Dentro desta nova realidade, analisar-se-á neste Capítulo como o Estado, a partir do exemplo brasileiro⁷¹, está: reestruturando o dispositivo diplomático-militar para manter suas funções clássicas e assumir novas funções para garantir, por um lado, os regimes e as instituições internacionais e, por outro, a paz internacional a partir do multilateralismo e da interdependência; reestruturando o dispositivo político de polícia para manter suas funções clássicas e assumir novas funções para, por um lado, conter e controlar os riscos causados pelos fluxos globais dentro do território e, por outro, proteger os direitos humanos daqueles que estão sob sua responsabilidade⁷²; por fim, estabelecendo o enquadramento do sistema de policiamento estatal aos princípios da responsabilidade, solidariedade e governança.

⁷¹ Já foi dito na introdução deste trabalho de pesquisa os motivos que me levaram a escolher o Brasil como objeto específico de análise.

⁷² Faz-se necessário ressaltar que se está priorizando nesta pesquisa a investigação das transformações e as adaptações funcionais nos dispositivos diplomático-militar e político de polícia dentro da atual conjuntura. Ou seja, prioriza-se a análise dos processos e não dos resultados alcançados, não obstante se fazer referência, em alguns momentos, a dados secundários quantitativos resultantes dessas mudanças.

4.1 A REESTRUTURAÇÃO DO DISPOSITIVO DIPLOMÁTICO-MILITAR

Já foi dito que o dispositivo diplomático-militar surge com o sistema westfaliano e tem como função precípua a vigilância do Estado sobre os demais Estados visando o controle mútuo dentro do cenário internacional anárquico para evitar um desequilíbrio de poder entre as partes e, por conseguinte, garantir a soberania externa nacional. Esse dispositivo tem como instrumentos de poder: a guerra, a diplomacia e o exército. Assim, o dispositivo diplomático-militar é um sistema de policiamento estatal que se direciona para fora do Estado e faz parte da política externa nacional. Todavia, com o fim da Guerra Fria e da bipolaridade, o dispositivo diplomático-militar tem passado por transformações em sua estrutura para se adaptar à nova ordem global marcada por uma política internacional pautada na governança e no multilateralismo.

Para se moldar ao novo contexto político internacional, o Brasil passou a reorganizar o seu dispositivo diplomático-militar, a partir da década de 1990. Essa reorganização é percebida através da mudança da política externa nacional que passou a priorizar a inserção do país na sociedade global. A política externa de inserção global de FHC, de viés liberal, buscou, segundo Souza (2009), a credibilidade internacional por meio de reformas internas que estimulava a concorrência e o fortalecimento das instituições econômicas globais, sendo a autonomia nacional derivada da capacidade de cooperar com a criação dos regimes internacionais. A política externa de Lula direcionou-se, conforme o autor, para a inserção global do país através de uma estratégia autonomista orientada à construção de uma ordem internacional multipolar. Para tanto, buscou adotar uma política interna desenvolvimentista associada a uma política externa independente e ativa. Em suma, as duas políticas externas, apesar de estabelecerem caminhos diferentes para a inserção global, convergem, diz Souza:

De um lado, os liberalizantes afirmam a busca de uma multipolaridade positiva, calculada na cooperação entre países e no fortalecimento das instituições multilaterais. Os autonomistas, por sua vez, pregam a necessidade de que sejam preliminarmente reduzidos os diferenciais de poder que beneficiam os países que definem, em última instância, as regras do sistema multilateral (2009, p. 24).

Para Fonseca Jr (1998), a partir desse período, o Brasil saiu de uma política externa de “autonomia pela distância” – marcada pela não participação do país nos temas polêmicos que

necessariamente direcionaria para a escolha de um dos lados antagônicos na bipolaridade da Guerra Fria – para uma política externa de “autonomia pela participação”, onde passa a participar ativamente da elaboração de normas internacionais e dos temas globais como desarmamento, direitos humanos, meio ambiente, reestruturação do Conselho de Segurança etc. Ou seja, conforme o autor, autonomia deixou de significar *distanciamento* “dos temas polêmicos para resguardar o país de alinhamentos indesejáveis”, para significar *participação* “nos negócios do mundo” como forma “de influenciar a agenda aberta com valores que exprimem tradição diplomática e capacidade de ver os rumos da ordem internacional com olhos próprios, com perspectiva originais” (1998, p. 368). Dentro desta nova linha, afirma Lafer (2004), o Brasil passou a construir uma *identidade internacional* congruente com a concepção racionalista através da “internalização” do mundo na realidade brasileira.

Na esteira da “autonomia pela participação” destacam-se as ações da diplomacia brasileira na busca de: ampliar suas relações comerciais e políticas com os eixos norte-sul e sul-sul através da integração; elevar a inserção nos arranjos institucionais multilaterais no âmbito dos direitos humanos; demonstrar o seu *ethos* pacifista com a participação no regime internacional de não-proliferação de armas nucleares; aumentar sua capacidade de participação nas operações de manutenção da paz; e, sensibilizar a comunidade internacional, mais especificamente as grandes potências, no intuito de promover a reestruturação do Conselho de Segurança da ONU para angariar um assento permanente (ARRAES, 2005; COSTA, 2006; VISENTINI, 2007; PECEQUILO, 2008; PRECIADO, 2008; SOUZA, 2009).

Entre as estratégias de “autonomia pela participação” do Brasil para se adequar à nova realidade pós-westfaliana, destaca-se a política de integração no campo econômico com os países da América do Sul a partir do MERCOSUL. Para Cervo e Bueno (2010), essa estratégia visa, concomitantemente, reforçar o MERCOSUL e estabelecer uma maior autonomia do espaço sul-americano ante os Estados Unidos. Sorj e Fausto (2011) afirmam que a estratégia de integração regional brasileira teve duas motivações principais: primeiro, elevar o poder e a autonomia do Brasil para se inserir na economia global e se projetar no sistema internacional; segundo, evitar a hegemonia dos Estados Unidos na região através da ALCA. Para Souza (2009), a integração com os países da América do Sul visa a elevar o peso do país e da própria região no ambiente internacional. Oliveira (2010) destaca que o MERCOSUL, além de ser uma estratégia de elevar a posição de liderança do Brasil no contexto geopolítico da região, representa para os países membros uma estratégia de inserção

no mercado global através da liberação econômica, mas, sobretudo, uma tentativa regional de desenvolvimento produtivo que visa combater as assimetrias estruturais entre os partícipes, pois tais assimetrias apresentam-se como obstáculos para uma integração mais efetiva.

Ainda no âmbito da integração regional destaca-se o esforço brasileiro em estabelecer um espaço sul-americano integrado, segundo Oliveira (2010), não só no plano econômico, mas também nos planos político, social e ambiental com a constituição da União de Nações Sul-americanas (UNASUL), em 23 de maio de 2008, durante a cúpula dos doze Estados sul-americanos na capital brasileira. Para Cervo e Bueno (2010), o UNASUL surge com objetivos políticos, geopolíticos e econômicos. No campo político “pretende assentar a região no *mapa-múndi*, ex-pressar a voz única dos países no multilateralismo e aumentar sua independência política, visto que se constitui com personalidade jurídica internacional”. No campo geopolítico “cria o pólo de poder regional e confere ênfase à segurança regional, cujos contenciosos são resolvidos pela ação diplomática com base nas doutrinas sul-americanas do direito internacional, o respeito à soberania e à não-intervenção [...]”. No campo econômico “atua com a finalidade de promover a integração produtiva, energética e da infraestrutura, embora sem substituir o Mercosul e a Comunidade Andina, que continua negociando (2010, p. 514)”.

O Brasil também se inseriu na ordem econômica global com os acordos de cooperação com a França, a Rússia, a China e a Espanha, distanciando-se, assim, segundo Cervo e Bueno (2010), das relações bilaterais, principalmente com os Estados Unidos. Para Souza (2009), a necessidade de se tornar um ator importante na política mundial vem levando o Brasil a estabelecer relações bilaterais e multilaterais com países de diversos continentes a partir dos seus interesses vitais. Dentro desta lógica, segundo o autor, a “comunidade brasileira de política externa” elege os países segundo os interesses vitais da seguinte forma:

A Argentina (95%), os Estados Unidos (94%) e a China (92%) são unanimemente reconhecidos como países nos quais o Brasil tem um interesse vital, ainda que por diferentes razões econômicas, políticas ou de segurança externa e a despeito de estarem situados em cantos opostos do mundo (2009, p. 35).

Outra estratégia relevante no âmbito da política externa é a inserção do Brasil no sistema internacional de proteção dos direitos humanos. A partir do final da década de 80, o Brasil ratificou, conforme Piovesan (2010), uma série de tratados internacionais de direitos

humanos: 1) Convenção Interamericana para Prevenir e Punir a Tortura (20 de julho de 1989); 2) Convenção contra a Tortura e outros Tratamentos Cruéis, Desumanos ou Degradantes (28 de setembro de 1989); 3) Convenção sobre os Direitos da Criança (24 de setembro de 1990); 4) Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos (24 de janeiro de 1992); 5) Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (24 de janeiro de 1992); 6) Convenção Americana de Direitos Humanos (25 de setembro de 1992); 7) Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher (27 de novembro de 1995); 8) Protocolo à Convenção Americana referente à Abolição da Pena de Morte (13 de agosto de 1996); 9) Protocolo à Convenção Americana referente aos Direitos Econômico, Sociais e Culturais – Protocolo de San Salvador (21 de agosto de 1996); 10) Convenção Interamericana para Eliminação de todas as formas de Discriminação contra Pessoas Portadoras de Deficiência (15 de agosto de 2001); 11) Estatuto de Roma que criou o Tribunal Penal Internacional (20 de junho de 2002); 12) Protocolo Facultativo à Convenção sobre a Eliminação de todas as formas de Discriminação contra a Mulher (28 de junho de 2002); 13) Protocolo Facultativo à Convenção sobre os Direitos da Criança sobre o Envolvimento de Crianças em Conflitos Armados (27 de janeiro de 2004); 14) Protocolo Facultativo à Convenção sobre os Direitos da Criança sobre Venda, Prostituição e Pornografia Infantil (27 de janeiro de 2004); 15) Protocolo Facultativo à Convenção contra a Tortura (11 de janeiro de 2007); 16) Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência e seu Protocolo Facultativo (1 de agosto de 2008); 17) Protocolo Facultativo ao Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos e o Segundo Protocolo ao mesmo Pacto visando à Abolição da Pena de Morte (25 de setembro de 2009).

Para Piovesan (2010), a participação do Brasil nos regimes internacionais de proteção dos direitos humanos simboliza a aceitação do país à ideia atual de globalização dos direitos humanos, bem como legitima as preocupações da sociedade internacional com a temática, pois os direitos humanos tornaram-se paradigma e referencial ético orientador da política, da ordem e das relações internacionais na contemporaneidade, logo foram universalizados e internacionalizados. Isto possibilitou, afirma a autora:

[...] o processo de democratização do próprio cenário internacional, já que, além do Estado, novos atores passam a participar da arena internacional, com os indivíduos e as organizações não governamentais, compondo a chamada “sociedade civil internacional” (2010, p. 70).

No campo da segurança e da paz internacionais, destacam-se a estratégia de participação brasileira no regime de não-proliferação de armas nucleares e, especialmente, nas operações de manutenção da paz (OMPs). Na década de 90, o Brasil tornou-se signatário de vários regimes internacionais nos âmbitos regional e global de não-proliferação de armas nucleares. Em 28 de novembro de 1990, no âmbito regional, o Brasil assinou, juntamente com a Argentina, a Declaração de Foz do Iguaçu sobre Políticas de Salvaguardas Nucleares que deu origem, em 13 de dezembro de 1991, a Agência Brasileiro-Argentina de Contabilidade e Controle de materiais nucleares (ABACC). Em 1995, na esfera global, aderiu ao Regime de Controle de Tecnologia de Mísseis; em 1996, ao Grupo de Supridores Nucleares e à Organização para a Proibição das Armas Nucleares; e, em 1998, ao Tratado de Não-Proliferação de Armas Nucleares (OLIVEIRA e ONUKI, 2000; PAGLIAI, 2006).

Com relação às operações de manutenção da paz sob o auspício das Nações Unidas, o Brasil acumula uma série de experiências históricas. A primeira participação brasileira foi na Primeira Força de Emergência das Nações Unidas (UNEF I) em 1957. Entretanto, o país já havia atuado anteriormente, como observador militar, sob o patrocínio da Liga das Nações (LN) e das Organizações dos Estados Americanos (OEA). No primeiro caso, o Brasil, juntamente com os Estados Unidos e a Espanha, participou de uma Comissão para garantir a paz entre a Colômbia e o Peru no conflito de Letícia de 1933 a 1934 sob o patrocínio da Liga das Nações. No segundo caso, Brasil, Colômbia, Paraguai, Estados Unidos e México participaram como observadores militares, patrocinada pela OEA, do conflito entre Costa Rica e Nicarágua em 1948-49 (CARDOSO, 1998).

O Brasil tem no seu currículo mais de 30 participações na OMPs, cedendo mais de 17 mil brasileiros entre militares, policiais militares e civis. Entre as operações destacam-se aquelas em que o país cedeu unidades militares como a UNEF I, a UNAVEM III, a ONUMOZ, a UNTAET/UNMISSET e a MINUSTAH⁷³. Esta última ganha relevância, pois as forças militares multilaterais estão sob seu comando, desde 2004, com um efetivo atual de aproximadamente 2.100 pessoas. Ressalta-se ainda que das 15 operações de manutenção da paz da ONU na atualidade, o Brasil participa de 10 operações: Haiti (MINUSTAH); Sahara Ocidental (MINURSO); Chade e República Centro-Africano (MINURCAT); Chipre (UNFICYP); Libéria (UNMIL); Costa do Marfim (UNOCI); Sudão (UNMIS); Nepal

⁷³ A participação do Brasil na MINUSTAH será melhor explorada no Capítulo 5 desta pesquisa.

(UNMIN); Senegal (UNOWA) e, Timor-Leste (UNMIT). Ademais, participa ainda de duas operações de desarmamento de minas com efetivos especializados: Marmina Equador/Peru e Marmina Colômbia. Com isso, a participação do Brasil como contribuinte de tropas saiu do 47º lugar, com 79 pessoas, em 2003, para 12º lugar, em 2010, com 2.258 pessoas⁷⁴.

Essa inserção do Brasil nos arranjos institucionais no âmbito da segurança e da paz mundiais está em conformidade com a Política de Defesa Nacional inaugurada a partir da gestão de FHC que se orienta, segundo Oliveira (2005), no sentido diplomático e militar, para adquirir uma maior confiança e responsabilidade no cenário internacional objetivando o reconhecimento externo do Brasil como potência mundial emergente. Com a Política de Defesa Nacional buscou-se, segundo o autor, modificar a relação brasileira no cenário internacional a partir da adoção de uma estratégia preventiva e defensiva orientada para “(a) a preservação das fronteiras nacionais; (b) a ‘rejeição à guerra de conquista’; e, (c) o empenho pela solução pacífica das pendências e controvérsias entre Estados” (2005, p.351). Assim, a Política de Defesa Nacional apresenta-se com objetivos liberais democráticos de garantia da soberania e da integridade territorial, de preservação do Estado de Direito, de uma maior projeção nos processos decisórios a nível internacional (regional e global) e de uma maior contribuição com a paz e a segurança internacional.

A política de defesa nacional está alinhada à estratégia de inserção no mundo cujo fim é deslocar o país da posição periférica para uma posição mais central na estrutura do sistema-mundo tornando-o um *global player*. Para tanto, afirma Costa (2009), a estratégia nacional tem duas faces. A primeira voltada para o processo de mundialização no hemisfério sul através: da cooperação regional, se aproveitando, inclusive, de sua posição privilegiada no continente sul-americano, pois o Brasil só não tem fronteiras com o Chile e o Equador; de sua posição dominante no espaço marítimo do Atlântico Sul, que viabiliza seu processo de mundialização com o golfo da Guiné e costa ocidental da África; e, da criação de um novo espaço marítimo direcionado ao oceano Pacífico, que possibilitará o processo de mundialização à Nova Zelândia, à Austrália e à costa oriental da África. A segunda volta-se

⁷⁴ Dados atualizados das Operações de Paz, disponíveis no site <http://www.exercito.gov.br/web/guest/missoes-atuais>. (consultado em 18/01/2011)

para o processo de mundialização no hemisfério norte através de parcerias estratégicas com as grandes potências desse hemisfério.

Observa-se que com a reestruturação do dispositivo diplomático-militar, a partir da política externa de “autonomia pela participação”, o sistema de policiamento brasileiro passa a desempenhar duas novas funções, ratificando, assim, o 4º pressuposto de pesquisa. Primeiro, passa a garantir o sistema de cooperação internacional em relação aos regimes e às instituições internacionais na área da segurança, especialmente os regimes internacionais dos direitos humanos e de não-proliferação de armas nucleares. Segundo, torna-se mais ativo na manutenção da ordem e da paz internacionais através dos acordos de cooperação, com especial destaque para a atuação nas operações de manutenção da paz. Ou seja, o Brasil vem adotando uma política branda para angariar prestígio e legitimidade ante os outros atores internacionais, estatais e não estatais.

4.2 A REESTRUTURAÇÃO DO DISPOSITIVO POLÍTICO DE POLÍCIA

O dispositivo político de polícia é um instrumento de controle e vigilância destinado a garantir o exercício da governabilidade dentro do Estado através da relação harmônica entre ordem interna e crescimento das forças constitutivas (recursos humanos, materiais e naturais à disposição do Estado). Ademais, esse dispositivo busca expandir as forças internas do Estado para poder competir com outros Estados dentro do ambiente internacional. Ou seja, o dispositivo político de polícia exerce o controle e a vigilância dentro dos limites territoriais para garantir, ao mesmo tempo, a soberania interna e externa. Assim, o dispositivo político de polícia é um sistema de policiamento estatal que, *grosso modo*, se direciona para dentro do Estado e faz parte da política interna, mas sem deixar de exercer a vigilância dos seus concorrentes estatais.

A reestruturação do dispositivo político de polícia brasileiro também foi motivada pela passagem da ordem westfaliana à ordem pós-westfaliana. Esta passagem desencadeou, ao mesmo tempo, a democratização política e a liberalização econômica dentro do Estado brasileiro. Desta forma, há um alinhamento da política externa com a política interna, pois esta vai servir como suporte para o desencadeamento daquela. Com isso, o Estado brasileiro

passou a elevar suas forças constitutivas para realizar o projeto de inserção no mundo pelo dispositivo diplomático-militar. Para tanto, uma série de medidas para alcançar esse desiderato foi iniciada já no final da década de 1980.

Para consolidar o processo de democratização, o Brasil promulgou a Constituição de 1988, que apresenta, segundo Piovesan, um duplo valor simbólico: “é ela o marco jurídico da transição democrática, bem como da institucionalização dos direitos humanos no País” (2010, p. 375-376). Essa ordem constitucional, além de elevar os direitos e garantias individuais, incorpora também direitos coletivos e difusos, bem como expande de forma exponencial os direitos sociais (educação, saúde, trabalho, lazer, moradia, segurança, previdência social etc.). A constituição garante o sistema capitalista, mas também promove o modelo de Estado de bem-estar social. Assim, conclui a autora, a ordem constitucional de 1988 cria um Estado intervencionista direcionado ao bem-estar social.

A Constituição de 1988 torna-se, segundo Piovesan (2010), um instrumento importante para conduzir o Brasil nas relações internacionais, pois, a partir dos princípios constitucionais da dignidade humana e dos direitos fundamentais (que incorporam as reivindicações de justiça e valores éticos), destaca “o princípio da prevalência dos direitos humanos”. Ao se orientar por este princípio no relacionamento com os outros Estados, o Brasil assume os direitos humanos como um tema global que é de legítimo interesse da sociedade internacional.

Para transformar o dever jurídico-constitucional de garantia dos direitos humanos em política de proteção dos direitos humanos, foi criado, em 13 de maio de 1996, o Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH). A maior contribuição do PNDH, segundo Piovesan, foi dar *status* de política pública aos direitos humanos, através de uma série de propostas governamentais. Ademais, ao adotar como referência a concepção contemporânea de direitos humanos, o PNDH ratifica a condição dos direitos humanos como direitos globais, universais e internacionais. Entretanto, alerta a autora, este programa não contemplava a promoção e a proteção aos direitos sociais, econômicos e culturais. Esta lacuna provocou a implantação, em 13 de maio de 2002, do PNDH II. Este Programa contemplava metas econômicas, sociais e culturais como o direito “à educação, à saúde, à previdência e assistência social, ao trabalho, à moradia, a um meio ambiente saudável, à alimentação, à cultura e ao lazer” (2010, p. 390). Mas também, ressalta Piovesan, o PNDH II, apesar de ter apresentado avanços significativos no âmbito dos direitos civis, não promoveu transformações nas mesmas proporções com

relação aos direitos sociais, econômicos e culturais. Com isso, nasce, em 21 de dezembro de 2009, o PNDH III:

O programa contempla 521 ações programáticas, alocadas em seis eixos orientadores: interação democrática entre Estados e sociedade civil; desenvolvimento e direitos humanos; universalização dos direitos humanos em um contexto de desigualdades; segurança pública, acesso à justiça e combate à violência; educação e cultura em direitos humanos; e direito à memória e à verdade (2010, p.392).

No campo da liberalização econômica, Domingues (2009) destaca algumas reformas relevantes nesse período no âmbito da América Latina (e por indução no Brasil) para atender aos ditames da reestruturação do capitalismo, da revolução tecnológica da informação e, por conseguinte, da globalização. A primeira geração de reformas realizada pelos países latino-americanos foi a mudança na política econômica com: a orientação da economia para fora, em substituição a política de importação; uma política monetária austera, com cortes nos gastos públicos; e, a privatização das empresas nacionais. Todas essas medidas estavam em conformidade com programa neoliberal para a América Latina estabelecido pelo Consenso de Washington e possibilitou o controle da inflação e da dívida externa. A segunda geração de reformas, conclui Domingues:

[...] foi mais adiante impulsionada, mas sua implementação tem sido muito menos completa, inclusive porque elas eram mais pulverizadas e com frequência tratavam de metas contraditórias. Implicavam basicamente mais privatização, o combate à pobreza, o fortalecimento dos quadros legais para investimentos, novas formas de legislação, descentralização e a redução da corrupção (2009, p. 99).

Na primeira década do primeiro milênio, o Brasil, juntamente com outros Estados latino-americanos, modificou sua estratégia de elevação das forças constitutivas adotando uma política neodesenvolvimentista definida por Boschi e Gaitán “como um modelo ainda em formação, que postula a construção de um espaço de coordenação entre as esferas públicas e privadas, com o objetivo de aumentar a renda nacional e os parâmetros de bem estar social” (2008, p. 306). Com isso, afirma os autores, o Estado brasileiro, a partir dessa política, assume um papel intervencionista para regular a economia de forma a submeter o mercado à lógica política democrática através do pressuposto de que:

Na medida em que um projeto desenvolvimentista implique a participação de maior quantidade de atores representativos do âmbito político,

empresarial e de organização não governamentais, haverá maiores possibilidades de que tal proposta seja vista como própria pelos envolvidos nas dinâmicas que possibilitam o avanço e pelo conjunto da sociedade (2008, p. 311).

Na esteira do neodesenvolvimentismo, que busca conciliar crescimento econômico, igualdade social, desenvolvimento humano e bem-estar social, o Brasil vem adotando medidas socioeconômicas tais como o Programa de Aceleração do Crescimento (investimento em infraestrutura), a Bolsa Família (transferência de renda para famílias carentes), o Programa Minha Casa, Minha Vida (incentivo à construção de habitações populares). Estas medidas vêm buscando reduzir o índice de pobreza (grande obstáculo à democratização), onde pode se observar o seguinte: uma redução, entre 1998 e 2008, no índice Gini de desigualdade de renda do trabalho de 0,62 para 0,54 (POCHMANN, 2009); e, entre 2002 e 2007, uma queda no percentual de pobreza de 32,6% para 22,7%, bem como a queda percentual da participação dos 10% mais ricos na renda total por domicílio de 47,3% para 43,8% (NOVY, 2009).

No âmbito do crescimento econômico, conforme o relatório da CEPAL de 2007, o Brasil teve um crescimento médio de 4%, entre 2004 e 2006 (PRECIADO, 2008). Em 2008, a produção industrial e a produção de máquinas e equipamentos apresentaram uma taxa de elevação de 37,7% e 80 %, respectivamente, em relação a 2002, retirando o país da condição de exportador primário. Isto fez com que a exportação de bens de capital atingisse, em setembro de 2008, a cifra recorde de aproximadamente R\$ 3 bilhões (NOVY, 2009). Na área de infraestrutura, o governo federal investiu R\$ 32,2 bilhões (aproximadamente 1,03% do PIB) em 2009 (o maior das últimas duas décadas), proporcionando, assim, um investimento médio, somando o setor público e privado, entre 2% e 2,5% do PIB nos últimos anos (BAVA, 2010). Ademais, desde 2000, o país vem aplicando 1% do PIB em pesquisa e desenvolvimento, suplantando a média latino-americana que é de 0,6% (BOSCHI e GAITÁN, 2008).

A política econômica brasileira dos últimos vinte anos, segundo Boniface (2011), garantiu já em 2001: o *status* de potência emergente ao lado da Rússia, Índia e China, formando o grupo dos BRIC; a condição de primeira economia da América Latina no início do novo milênio, com um PIB de 32% e um PNB que representa 2,4% do PNB mundial; a posição de potência e liderança na América do Sul na atualidade. Ademais, enfatiza o autor, o país apresenta uma democracia dinâmica, uma economia diversificada e instituições sólidas. Este crescimento dos

recursos econômicos favorece, conforme Nye Jr (2012), tanto ao poder duro como ao poder brando:

Os *recursos* econômicos básicos subjacentes ao poder duro e ao poder brando são coisas como o tamanho e a qualidade do produto interno bruto (PIB), renda *per capita*, o nível de tecnologia, os recursos naturais e humanos, as instituições políticas e legais para os mercados, e também uma variedade de recursos estruturados para domínios especiais como comércio, finanças e concorrências (2012, p. 80, grifo do autor).

O Brasil, segundo Nye Jr. (2012), conseguiu, a partir do melhoramento do seu poder econômico nos últimos vinte anos, atrair investimentos estrangeiros e conter a inflação; crescer economicamente na faixa de 5% na primeira década do novo milênio; reduzir o analfabetismo para aproximadamente 10% do total da população; estabelecer um PIB equivalente ao da Rússia (2 trilhões de dólares); obter uma renda *per capita* de 10.000 dólares, sendo três vezes maior que a da Índia e quase o dobro da China; e, conquistar, com a descoberta de reservas de petróleo no mar em 2007, um *status* importante de um futuro grande produtor de hidrocarbonetos.

Apesar da ênfase dada pelos autores acima sobre o progresso econômico do Brasil nos últimos 20 anos, não se pode deixar de ressaltar que este crescimento, principalmente em alguns setores, está muito aquém, por exemplo, de um concorrente importante na esfera global como a China. Enquanto o Brasil apresentou um crescimento médio de 4%, entre 2004 e 2006, a taxa de crescimento econômico da China, entre 1978 e 2004, foi, segundo Neves (2006), em torno de 9,3% ao ano, tornando-se, em 2004, “a sexta maior economia do mundo, com um PIB total de cerca de US\$ 1.1849 bilhões seguido dos EUA, Japão, Alemanha, Reino Unido e França” (2006, p. 8). No campo da infraestrutura, o Brasil investiu 1,03% do PIB em infraestrutura em 2009, já o investimento chinês atingiu, conforme Neves (2006), 45% do PIB, em 2004. Ainda nesta área, no âmbito da América do Sul, o Brasil está também, conforme Bava (2007), aquém do Chile que investiu, neste mesmo período, 6,2% do seu PIB. Ele ressalta ainda que para alguns especialistas o Brasil, para dar sustentação ao seu crescimento econômico, deve investir cerca de 5% a 6% do PIB nessa área.

Um relatório recente do IPEA, intitulado *2012: Desenvolvimento Inclusivo Sustentável*, publicado em 18 de dezembro de 2012, que analisa a relação entre crescimento econômico e desenvolvimento, retrata que o Produto Interno Bruto (PIB) brasileiro e a renda média,

extraída através da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad), cresceram, respectivamente, 3,1% e 4,36% ao ano, no período de 2003 a 2011. Isto significou uma taxa de crescimento da renda média de 40,5% ou 1,26 pontos percentuais em relação ao PIB e, por conseguinte, uma queda da desigualdade de renda domiciliar *per capita*, medida pelo índice de Gini da Pnad, de 0,581, em 2003, para 0,527, em 2011 (queda média de 1,2% ao ano). No terceiro trimestre de 2012, segundo o relatório, houve uma redução significativa do PIB (0,9%) e, de forma menos acentuada, da renda domiciliar *per capita* (2,93%). Entretanto, utilizando-se de microdados da Pesquisa Mensal de Emprego (PME), realizada em 6 (seis) grandes capitais brasileiras, o relatório mostra que a renda individual média subiu de 4,35%, entre 2003 e 2011, para 4,89%, entre 2011 e 2012, sendo, inclusive, esta diferença favorável aos grupos sociais tradicionalmente excluídos, como mulheres (6,53%), negros (8%) e analfabetos (9,6%).

No campo do desenvolvimento tecnológico informacional, o Brasil vem adotando as Tecnologias de Informação e Comunicação (TIC), em especial a Internet, segundo Pinho (2011), para modificar a estrutura política “no sentido de promover a participação, interatividade, transparência e democratização de processos” (2011, p. 98). Para tanto, o Estado vem adotando no setor público, ressalta Pinho (2008), o governo eletrônico com o intuito de informatizar suas atividades interna e aumentar a comunicação com o público externo. No campo da informatização, segundo o autor, o governo tem feito uso de portais governamentais como forma de mostrar “sua identidade, seus propósitos, suas realizações”, possibilitando, assim, “a concentração e disponibilização de serviços e informações, o que facilita a realização de negócios e o acesso à identificação das necessidades dos cidadãos” (2008, p. 473). No campo da comunicação, o governo faz uso do portal para permitir a interação entre sociedade e governo, bem como a participação da sociedade nas ações governamentais⁷⁵.

No âmbito da política de Defesa Nacional foram criados, para atender ao novo contexto democrático, o Ministério da Defesa e a Política de Defesa Nacional, em 9 de junho de 1999.

⁷⁵ O autor chama à atenção que, apesar do alto investimento em tecnologia para promover a participação popular na esfera governamental, alguns entraves dificultam as mudanças na estrutura política para a promoção da democratização. Entre os entraves, destaca-se a cultura política ainda autoritária e conservadora existente no âmbito da estrutura do governo nacional. Para um maior e melhor entendimento desta questão, ver Pinho (2008; 2011).

A criação de ambos serviu para mostrar à sociedade internacional o engajamento do país nas novas estruturas internacionais de poder, afirma Oliveira (2005). Com a criação do Ministério da Defesa buscou-se modificar internamente a presença das Forças Armadas na estrutura republicana de poder com a extinção dos quatro ministérios militares (Marinha, Exército, Aeronáutica e Estado-Maior das Forças Armadas) submetendo os militares ao poder civil. Dentro dessa política, o Brasil investiu na modernização das forças armadas e na política de defesa. Entre 2000 e 2004, tomando como referencia o universo sul-americano, o Brasil foi responsável por 50% dos gastos com defesa na América do Sul: Brasil, Chile e Colômbia, investiram, respectivamente, 53.300, 14.380 e 16.130 bilhões de dólares em suas forças armadas (BRIGADÃO & NEVES, 2007). Em 2003 e 2006, o Brasil gastou em defesa R\$ 25,590 e 34,045 bilhões, respectivamente (FLEITAS, 2007).

Alinhada à política de defesa nacional está a política de segurança pública. A partir da segunda metade da década de 1990, é iniciada uma série de reformas na estrutura do sistema de segurança pública, de forma geral, e nas organizações policiais, de forma específica, com a finalidade de, por um lado, fazer frente aos avanços da criminalidade e, por outro, desenvolver o policiamento democrático. Na esteira desta nova política surgem novas medidas institucionais: a Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp), o Plano Nacional de Segurança Pública, o Fundo Nacional de Segurança Pública e o Programa Nacional de Polícia Comunitária, em 2000; a Força nacional de Segurança Pública, em 2004; o Sistema Penitenciário Federal e o Plano Nacional de Política Penitenciária, respectivamente, em 2006 e 2007; e, o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania, em 2007. Estas novas medidas de segurança pública, mais centralizadas no governo federal, indicam também o engajamento do país nos modelos internacionais de controle e coerção originadas dos países centrais (mais especificamente Estados Unidos e Inglaterra) que buscam conciliar estratégia de parcerias preventivas e estratégia de segregação punitiva (SILVA JR, 2010).

A reestruturação do dispositivo político de polícia brasileiro, além da realização da sua função clássica de elevar as forças constitutivas do Estado, busca também adequar seus elementos internos (estruturas) para assumir duas novas funções, confirmando, assim, o 4º pressuposto de pesquisa: a) controlar os fluxos globais e transnacionais que ameaçam as forças constitutivas do Estado; e, b) proteger os direitos humanos de todos aqueles que se encontram no interior do Estado-nação. Essa dupla função visa a reduzir riscos e perigos originados nos fluxos globais: a) de *fora para dentro* – ingresso no território de refugiados e imigrantes

ilegais, armas e drogas, terroristas e criminosos internacionais, etc.; e, b) de *dentro para fora* – saída do território nacional de crianças e mulheres pelo tráfico internacional de pessoas, dinheiro e recursos materiais ilícitos para o exterior.

Para o controle dos riscos originários dos fluxos globais e transnacionais de *fora para dentro* e de *dentro para fora* o Brasil, como já foi citado na Introdução desta pesquisa, participa de vários regimes internacionais nos âmbitos regional e global na área da segurança. No âmbito regional participa: do Plano Geral de Cooperação e Coordenação Recíproca para a Segurança Regional com os países do MERCOSUL e outros países da região como Bolívia e Chile (MERCOSUL, Decisão CMC 22/99); e, do Acordo de Cooperação em Matéria de Segurança Regional com os países do MERCOSUL e os países da Colômbia, Equador, Peru e Venezuela (MERCOSUL, Decisão CMC 16/06).

A política de combate ao narcotráfico adotada pelos países do MERCOSUL é outro exemplo de cooperação regional na área de segurança. Segundo Procópio Filho e Vaz (1997), esse modelo de integração regional apesar de favorecer ao narcotráfico por tornar as fronteiras mais permeáveis, facilitando, assim, os fluxos econômicos, financeiro e de pessoas, por outro lado:

[...] gera condições políticas mais favoráveis para ações concertadas e de novas iniciativas entre os governos com vistas ao combate ao tráfico e de prevenção ao abuso de drogas; propicia também maiores possibilidades de incrementar a cooperação internacional, dentro de espaços delimitados, de forma muito mais abrangente e efetiva do que em um contexto de soberanias nacionais e de esforços autocentrados (1997, p. 116).

No âmbito hemisférico participa: da Convenção Interamericana sobre Tráfico Internacional de Menores (ratificada pelo Decreto nº 2.740, de 20 de agosto de 1998); e, da Convenção Interamericana Contra o Terrorismo (ratificada pelo Decreto nº 5.639, de 26 de dezembro de 2005). No âmbito global participa: da Convenção contra o Crime Organizado Transnacional da ONU (ratificada pelo Decreto nº 5.015, de 12 de março de 2004); e, do Protocolo Adicional à Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional Relativo à Prevenção, Repressão e Punição do Tráfico de Pessoas, em Especial Mulheres e Criança (retificada pelo Decreto Nº 5.017, de 12 de março de 2004).

Observa-se que alguns regimes internacionais na área da segurança buscam conciliar o controle dos crimes transnacionais com a proteção dos direitos humanos, como é o caso da

Convenção Interamericana sobre Tráfico Internacional de Menores e da Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional Relativo à Prevenção, Repressão e Punição do Tráfico de Pessoas, em Especial Mulheres e Criança. Ademais, estas duas convenções normatizam o controle dos riscos transnacionais de *fora para dentro* (entrada de mulheres e crianças imigrantes ilegais para fins de exploração sexual) e de *dentro para fora* (saída de mulheres e crianças nacionais para exploração sexual). Esses regimes, que têm o duplo sentido de controle dos riscos e proteção dos direitos humanos, tornam-se mais relevantes para os governos, pois demonstram o engajamento do Estado aos regimes de segurança humana, elevando, assim, o seu prestígio em um cenário internacional caracterizado por certas obrigações morais comuns entre os atores.

A política brasileira para refugiados exemplifica bem o engajamento do país aos regimes de duplo sentido, pois ressalta a conduta do Estado sob a égide dos princípios da responsabilidade de proteger, solidariedade e governança. Essa política combina, conforme Moreira (2010), elementos da política interna e externa, demonstrando a relação de interdependência entre ambas dentro do atual contexto global de redução dos limites entre interno e externo. Segundo a autora, a política de refugiados brasileira, que já estava contida no PNDH (1996), bem como a Lei nº 9.474 de 1997, se enquadraram nos regimes internacional e regional para refugiados, incorporando, assim, a Convenção sobre o Estatuto dos Refugiados, de 1951 e a Declaração de Cartagena, de 1984, bem como transcendeu as mesmas ao trazer inovações como a condição de refugiados aos membros da família dos mesmos.

Na América do Sul, o Brasil foi o primeiro a elaborar uma legislação referente à proteção de refugiados, bem como o primeiro a aderir ao regime internacional para refugiados. Esta condição vanguardista fez com que o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR) escolhesse o Brasil para desenvolver o Programa de Reassentamento Solidário⁷⁶, em 1999, colocando-o como centro de reassentamento de refugiados no mundo. Esta condição fez também com que o governo de FHC adotasse uma política para refugiados alinhada aos direitos humanos a partir do PNDH II (2002), dando ênfase aos direitos econômicos, sociais e culturais dos refugiados (MOREIRA, 2010).

⁷⁶ Este Programa será melhor explorado no Capítulo 6 desta pesquisa.

A formação desse sistema de policiamento em torno dos refugiados demonstra não só a reestruturação do dispositivo político de polícia brasileiro para cumprir duas novas funções – controlar os fluxos globais e transnacionais ameaçadores das forças constitutivas do Estado e proteger os direitos humanos daqueles que se encontram no território do Estado-nação –, mas, também, a articulação do referido dispositivo com outros sistemas de policiamento que surgem com a elevação da complexidade, no ambiente internacional, para o exercício dessas novas funções.

4.3 O ACOPLAMENTO ESTRUTURAL DO SISTEMA DE POLICIAMENTO ESTATAL BRASILEIRO COM OS SISTEMAS DE POLICIAMENTO SUPRA E INFRAESTATAL NA ERA PÓS-WESTFALIANA

A reestruturação do sistema de policiamento bifocal do Estado significa não só a necessidade de adaptação dos dispositivos diplomático-militar e político de polícia à ordem pós-westfaliana, mas também a insuficiência desses dispositivos para conter os riscos originados com a intensificação dos fluxos globais. A entrada e a participação dos novos atores na política internacional criaram insegurança para os Estados, pois se tornaram mais vulneráveis, por um lado, às pressões de uma sociedade civil que atua em âmbito mundial, especialmente pela ação de organizações não-governamentais e movimentos sociais transnacionais, por outro lado, às ameaças ocasionadas por atores transnacionais violentos como terroristas e criminosos internacionais.

Entretanto, os atores internacionais também se reverteram em aliados importantes para os Estados por desenvolverem novas formas de vigilância e controle dos riscos. Ou seja, os novos atores internacionais e transnacionais também passaram a se constituir ou influenciar novos sistemas de policiamento. Os governos brasileiros, por exemplo, nos últimos vinte anos, têm estado cômicos desta nova realidade. A adesão aos regimes e às instituições internacionais na área de segurança indica que o Estado brasileiro, juntamente com outros países, legitima a formação de sistemas não-estatais de policiamento. A formação desses sistemas é fruto (como foi visto no Capítulo 3) do processo de reestruturação setorial e espacial por que passam o policiamento na sociedade contemporânea, que retirou do Estado a pretensão do monopólio exclusivo da vigilância e do controle dos espaços nacionais e internacionais.

Na esteira dessa reestruturação setorial e espacial, o sistema de policiamento estatal brasileiro (SPE-BR) está se articulando aos sistemas de policiamento supraestatal (SPSE) e infraestatal (SPIE). No primeiro caso, observa-se a articulação com os SPSE nos espaços regional, hemisférico e global para controlar os riscos transnacionais multifacetados: no espaço regional, o MERCOSUL, por exemplo, representa o sistema de policiamento supraestatal regional (SPSE-R); no espaço hemisférico, a OEA representa o sistema de policiamento supraestatal hemisférico (SPSE-H); no espaço global, a ONU representa o sistema de policiamento supraestatal global (SPSE-G). No segundo caso, observa-se a articulação, principalmente com ONGs com a finalidade de conter os riscos e perigos produzidos internamente e externamente. Para o enfrentamento do tráfico de pessoas, por exemplo, o Brasil tem estabelecido parceria com a Organização Internacional Não-Governamental (OING) *Winrock*, sediada em Salvador-Ba, e para a proteção dos direitos humanos dos refugiados vem atuando em parceria com outra OING, a *Cáritas da Igreja Católica Apostólica Romana*, sediada em São Paulo e no Rio de Janeiro.

É importante ressaltar que as OINGs, entendidas como multinacionais (AUREANO, 2002), têm atuado como sistemas de vigilância e controle (policiamento) de altíssima relevância, tanto no cenário nacional como no internacional. A *Human Rights Watch*, a *Amnesty International*, a *Oxfam* e o *Greenpeace* são algumas das mais importantes OINGs que atuam no policiamento orientado, respectivamente, para a proteção dos direitos humanos (as duas primeiras), para o combate a fome e a pobreza e a proteção do meio ambiente. Essas OINGs, que estão também sediadas no Brasil, desenvolvem, além do controle e vigilância sobre determinados eventos danosos aos direitos humanos, ao meio ambiente e à vida digna, exerce uma vigilância e controle sobre as ações do próprio Estado que colocam em risco tais bens.

Em uma análise mais abrangente sobre o processo de transnacionalização das ONGs no cenário pós-westfaliano, Aragão (2012) destaca as mudanças na participação desses organismos na cooperação internacional para o desenvolvimento. Segundo o autor, a partir desse período as OINGs passam não só a reforçar a globalização do capital – ou a desenvolver políticas compensatórias dos danos causados por essa globalização –, mas também a absorver e reproduzir “estratégias relativas à transnacionalização das empresas e à privatização do espaço público” (2012, p. 270). Ele cita ainda que estas mudanças na estrutura das ONGs internacionais e também nacionais têm o objetivo de se adaptar aos estímulos engendrados pela política neoliberal que exerce sobre elas “forte pressão de seus governos para aplicar

técnicas de verificação da eficiência e medição da eficácia dos projetos apoiados por tais organizações, como também para aumentar os laços com o setor privado” (2012, p. 273). A *Oxfam*, exemplifica ele, vem adotando estratégias de globalização através, por um lado, da abertura de escritórios em países estratégicos e, por outro, da fusão com ONGs nacionais para expandir sua rede ou “família” de associados:

Observam-se, assim, três fases consecutivas no envolvimento da OXFAM em um país, caminhando de um estágio de solidariedade internacional até outro de efetiva transnacionalização. Primeiro, a organização, em seu local de origem (sobretudo Grã-Bretanha e Holanda, mas também Espanha e Estados Unidos), oferece apoio financeiro (envia dinheiro) para os programas e projetos de ONGs e movimentos do Sul. Em seguida, OXFAM internacional, ou uma de suas associadas europeias, instala um escritório próprio no país, com a finalidade de monitorar mais de perto os projetos apoiados e se aproximar mais da sociedade civil daquele país. Finalmente, ela muda seu status, desempenhando um papel mais ativo e direto na sociedade e expandindo sua estratégia de captação de recursos para a sociedade do país em questão (ARAGÃO, 2012, p. 276-277).

Pode se perceber, a partir da citação acima, que dentro da nova ordem pós-westfaliana, o SPIE ganha proeminência, especialmente as ONGs, pois elas detêm uma elevada capacidade de se ramificar nas mais diversas áreas, bem como são de fluxo transnacional.

Entretanto, a articulação entre os sistemas de policiamento estatal, infraestatal e supraestatal, entendidos como sistemas autônomos (autopoiéticos), não se dá diretamente, mas por meio de acoplamentos estruturais que funcionam como redutores de complexidade (LUHMANN, 2009). Para compreender melhor o conceito de acoplamento estrutural tomar-se-á como exemplo a concepção sistêmica de Luhmann de Estado Democrático de Direito. Segundo ele, este nasce da diferenciação na sociedade moderna entre o sistema jurídico e o sistema político (elevação da complexidade) que resulta na autonomia de ambos e em um tipo específico de relacionamento entre eles, onde o primeiro se reproduz a partir do código binário *lícito/ilícito* e o segundo do código binário *poder/não poder* (governo/oposição)⁷⁷. Todavia, há uma relação de interdependência entre os dois sistemas, onde as decisões políticas passam a ser submetidas ao controle jurídico, bem como o direito passa a depender da legislação controlada e deliberada pelo poder político. A inter-relação entre o sistema jurídico e o sistema político, entretanto, não ocorre de forma direta. Há um mecanismo de articulação

⁷⁷ Para Luhmann, os sistemas são sempre binários: ciência (verdade/falsidade), economia (ter/não-ter), amor (amor/desamor), arte (belo/feio), moral (consideração/desprezo), religião (transcendente/imane) etc.

entre os dois sistemas, a saber – a *Constituição*. Esta é o acoplamento estrutural que funciona como um mecanismo de interpretação permanente entre a política e o direito, bem como um mecanismo de filtro de determinados ruídos intersistêmicos o que torna possível a comunicação contínua e recíproca entre ambos. Ademais, a Constituição também é entendida como um mecanismo interno de auto-reprodução de cada sistema. No sistema jurídico, a Constituição estabelece uma hierarquização interna das leis através da validade supralegal do direito constitucional com o código binário *constitucional/inconstitucional* que corta transversalmente o código *legal/ilegal*, limitando-o. No sistema político, a Constituição viabiliza o ingresso do código *lícito/ilícito* como segundo código da política que estabelece uma imunização jurídica, que possibilita procedimentos eleitorais democráticos, ao impedir, assim, que o sistema político seja manipulado por interesses particularistas, bem como agir como protetora dos efeitos expansivos e destrutivos da própria autonomia do sistema (NEVES, 2008).

Para uma análise sistêmica do acoplamento entre os sistemas de policiamento acima referidos, assume-se o seguinte: primeiro, o sistema de policiamento é definido através do código binário *segurança/perigo*⁷⁸; segundo, a diferenciação ocasionada pelo aumento da complexidade no período pós-westfaliano em relação ao sistema de policiamento internacional (SPI) clássico, engendrou novos sistemas de policiamento, definidos aqui como sistemas/partes autônomos (SPE, SPSE e SPIE); terceiro, a diferenciação não estabeleceu três novos códigos binários (um para cada sistema de policiamento), mas dividiu a função do policiamento de forma setorial e espacial (local, nacional, regional e global); quarto, o acoplamento estrutural entre os sistemas de policiamento ocorre através de acordos, convenções, programas, ações interoperativas, regimes e instituições etc.

A partir do que foi estabelecido no parágrafo acima, infere-se que a articulação do SPE-BR com os demais sistemas de policiamento ocorre, por exemplo, da seguinte forma: com o SPSE-R (MERCOSUL), através do *Plano Geral de Cooperação e Coordenação Recíproca para a Segurança Regional entre os países do MERCOSUL, da Bolívia e do Chile* que se constitui no instrumento de acoplamento estrutural que formaliza a execução do policiamento orientado para a administração dos riscos causados pela criminalidade transfronteiriça; com o SPSE-H (OEA), através da *Convenção Interamericana Contra o Terrorismo* que se constitui

⁷⁸ Estabeleço este código a partir da ideia de Giddens (1991) de que a segurança decorre da neutralização ou minimização de um conjunto específico de perigos, baseando-se no equilíbrio entre confiança e risco aceitável.

no instrumento acoplador para o exercício do policiamento orientado para a administração dos riscos ocasionados pelos atentados terroristas; com o SPSE-G (ONU), através das Operações de Manutenção da Paz que se constituem no instrumento de acoplamento para a realização do policiamento orientado para a administração dos riscos causados por crises políticas intraestatais; finalmente, com o SPIE (*Winrock*), cujo Programa CATCH (Combatendo o Abuso e o Tráfico de Crianças na Bahia) é o instrumento de acoplamento para a realização do policiamento orientado para a administração dos riscos de tráfico de crianças para fins sexuais⁷⁹, e com o SPIE (Cáritas), cujo Programa de Reassentamento Solidário é o instrumento de acoplamento estrutural para a realização do policiamento orientado para a proteção dos direitos humanos dos refugiados. É importante ressaltar que os acoplamentos estruturais podem ocorrer de forma bipartite, envolvendo SPE e SPSE ou SPE e SPIE, ou tripartite como é o caso das operações de manutenção da paz e do Programa de Reassentamento Solidário, onde participam os três sistemas de policiamento: o SPE, representado pelos Estados, o SPSE, representado pelos organismos internacionais e o SPIE, representado, *grosso modo*, pelas organizações não-governamentais.

Essa articulação do sistema de policiamento estatal brasileiro com os sistemas supra e infraestatal por via do acoplamento estrutural não só indica a interdependência dos atores internacionais (solidariedade) para a criação de uma comunidade de segurança, mas também a formação de governanças de segurança ou governanças securitárias envolvendo as organizações estatais, internacionais e não-governamentais. As governanças de segurança se caracterizam, conforme Johnston e Shearing (2003), por: a) estabelecer, através do consenso, um conjunto de prescrições normativas para orientar a condução do policiamento; b) criar, *grosso modo*, regras de interesse público; c) ser focada no futuro (ações proativas), mas sem deixar de responder alguns problemas passados quando envolve as noções de retribuição, dissuasão e justiça; d) aplicar as regras através de uma rede complexa de gestores públicos e privados, profissionais e leigos, cuja jurisdição pode ser local ou global; e) articular a governança direta (aquela realizada por profissionais estatais de segurança) e a governança indireta (aquela realizada por agentes não-estatais); f) desenvolver estratégias que misturam

⁷⁹ Este programa foi criado em 2008, teve a duração de 3 anos e foi apoiado pela Fundação Oak, bem como manteve parceria com o Instituto Latino-Americano de Promoção e Defesa dos Direitos Humanos (ILADH), o Instituto Aliança com o Adolescente, o Centro de Referência Integral do Adolescente (CRIA) e outros atores públicos e da sociedade civil. O programa pretendeu oferecer um modelo de coordenação de esforços entre governo e sociedade para proteger crianças vítimas e em risco de tráfico para fins sexuais.

meios consensuais e coercitivos, onde, primeiramente, se busca alcançar o objetivo comum por meio de consentimento ou de negociação para depois, caso não consiga, aplicar a imposição; g) aplicar uma série de tecnologias para alcançar o objetivo proposto; e, h) apresentar uma mentalidade de gestão de risco com foco no futuro⁸⁰. Esta última característica ou dimensão é, conforme Johnston e Shearing (2003), a mais importante, pois molda e influencia as demais.

Nos próximos capítulos analisar-se-á mais detalhadamente como o princípio de comunidade de segurança permite a governança de segurança formada a partir dos sistemas de policiamento, destacando-se o sistema de policiamento global (SPG) definido pelo acoplamento estrutural entre os três sistemas de policiamento, SPE, SPSE e SPIE. No Capítulo 5 que segue será analisado como se forma o SPG em torno das Operações de Manutenção da Paz, tomando-se como recorte empírico a Missão das Nações Unidas para a Estabilização do Haiti (MINUSTAH). No Capítulo 6 será analisada a formação do SPG a partir da política de assentamento de refugiados, tendo como recorte empírico o Programa de Reassentamento Solidário do ACNUR no Brasil.

⁸⁰ Toma-se como referência as oito dimensões estabelecidas por Johnston e Shearing (2003) já citadas na nota de rodapé 27 da Introdução desta pesquisa.

5 O SISTEMA DE POLICIAMENTO GLOBAL EM TORNO DAS OPERAÇÕES DE MANUTENÇÃO DE PAZ DA ONU SOB A PERSPECTIVA DOS ATORES SOCIAIS

Como foi visto no Capítulo 3 deste trabalho, o Tratado de Westfália (1648), entre outras coisas, estabeleceu três instrumentos necessários para a manutenção da paz: a guerra, a diplomacia e a força militar permanente. Com as catástrofes não naturais das duas grandes guerras mundiais e a permanente ameaça nuclear houve mudanças nos instrumentos estabelecidos até então para a paz internacional a partir da segunda metade do século XX. A guerra se torna, em princípio, um meio rechaçado dentro do jogo político internacional. A diplomacia ganha novos contornos com o crescimento do multilateralismo e a entrada de novos atores em cena no sistema internacional. Por fim, as forças armadas ganham novas funções devido à redução da guerra interestatal no campo das relações políticas no ambiente internacional.

Essas transformações nos meios clássicos westfalianos para a garantia da paz estão relacionadas, *grosso modo*, com a mudança do sentido atribuído à segurança internacional – esta deixou de ser mais relacionada com a concepção de *segurança como equilíbrio de poder* e se tornou mais próxima das concepções de *segurança coletiva* e *segurança humana*. Esta mudança acabou por engendrar um novo modelo de pacificação que busca, ao mesmo tempo, evitar a guerra entre Estados litigantes, proporcionar uma diplomacia preventiva e inserir as forças armadas em novas formas de resolução de conflitos, privilegiando a cooperação e tornando o combate a última alternativa possível. Este modelo de pacificação é conhecido pelo designativo de Operações de Manutenção da Paz (OMPs) ou *Peacekeeping Operations* em inglês.

Neste capítulo analisa-se a formação do Sistema de Policiamento Global (SPG) a partir da estratégia empregada pela Operação de Manutenção da Paz, entendida aqui como modalidade de acoplamento estrutural dos três sistemas de policiamento e que se torna, principalmente a partir do fim da Guerra Fria, um meio importante para garantir a paz e a segurança internacionais. Para tanto, a análise segue o seguinte itinerário: primeiro, estabelecer a definição preliminar das OMPs para compreender o propósito de sua atividade; segundo, traçar um breve histórico das OMPs para entender como se deu a relação entre as modificações internas em sua estrutura (passagem da primeira geração à segunda geração) e o

aumento da complexidade do ambiente internacional; terceiro, definir as OMPs como acoplamento estrutural dos três sistemas/partes ou subsistemas – Sistema de Policiamento Supraestatal (SPSE), Sistema de Policiamento Estatal (SPE) e Sistema de Policiamento Infraestatal (SPIE) - surgidos a partir da segunda metade do século XX. Por fim, analisa-se o acoplamento estrutural dos três sistemas/partes a partir da percepção dos atores sociais envolvidos política, estratégica e operacionalmente nas OMPs.

5.1 CONCEITUAÇÃO DAS OPERAÇÕES DE MANUTENÇÃO DA PAZ

Conceituar as Operações de Manutenção da Paz não é uma tarefa fácil, pois o aumento do mandato, a partir da década de 90, elevou o grau de complexidade das suas atividades na atualidade. Com isso, tentar-se-á, primeiro, uma definição mais simples para, depois, incorporar os elementos mais complexos ao longo desta seção. Cardoso (1998) define as OMPs como um instrumento de intervenção da ONU para administrar conflitos interestatais ou intraestatais com o consentimento das partes litigantes. Esta definição toma como referência aquela adotada pela Academia Internacional da Paz⁸¹ que define OMP como um instrumento destinado:

[...] a prevenção, a contenção, a moderação e o término de hostilidades entre Estados ou no interior de Estados, pela intervenção pacífica de terceiros, organizada e dirigida internacionalmente, com o emprego de forças multinacionais de soldados, policiais e civis, para restaurar e manter a paz (apud CARDOSO, 1998, p.17).

Para uma compreensão mais abrangente é importante ressaltar que as OMPs nascem da necessidade de se resolver conflitos políticos no âmbito internacional sem recorrer à guerra tradicional, pois esta, depois das experiências nefastas das grandes guerras, tornou-se política e moralmente inaceitável como forma de resolução de conflito. Historicamente, a guerra,

⁸¹ Criada em 1970, a Academia Internacional da Paz (atualmente Instituto Internacional da Paz, desde 2008), é uma organização sem fins lucrativos cuja missão é promover a prevenção e a resolução de conflitos entre e dentro dos estados, através do reforço da paz internacional e das instituições de segurança. Até 2008, a Academia focava no treinamento de oficiais militares e diplomatas para atuarem nas operações de paz. A partir desse período, agora com o designativo de instituto, passou a desenvolver pesquisas como forma de oferecer uma visão política ampliada para os formuladores de políticas nacionais e internacionais de segurança. Para maiores informações sobre a Academia Internacional da Paz, ver site disponível em <http://www.ipacademy.org/> (consultado em 18/11/2012).

juntamente com a diplomacia e as forças militares, foi considerada por muitos séculos como um instituto importante à manutenção da paz internacional. Hugo Grotius (1583-1645), considerado pai fundador do direito interacional e da teoria racionalista no campo das relações internacionais, por exemplo, afirmava que nem toda a guerra era contrária ao direito natural, pois existem guerras solenes e, portanto, legítimas:

A guerra que aqui chamo de solene é aquela que mais normalmente se chama de guerra justa. [...] Para que a guerra seja solene, segundo o *jus gentium*, são requeridas duas condições: em primeiro lugar que, de parte a parte, aqueles que a fazem estejam investidos do soberano poder em sua nação; em segundo lugar, que se tenha observado certas formalidades [...] (2005, p. 167-168).

Segundo Grotius, a guerra é justa ou legítima se estiver em conformidade com o direito e com alguns princípios naturais primitivos como, por exemplo, o dever de conservar o seu estado natural (vida e integridade física) e tudo aquilo que provêm deste estado. Ou seja, a guerra é justa quando visa à autopreservação e a defesa de tudo aquilo que a possibilita. Assim, afirma o autor, o objetivo da guerra é “assegurar a conservação da vida e do corpo, conservar ou adquirir as coisas úteis à existência, este objetivo está em perfeita harmonia com os princípios primeiros da natureza” (2005, p. 101). Ademais, além da autopreservação, a guerra é legítima quando visa a preservar a reta razão humana e a natureza da sociedade: “o objetivo da sociedade é que cada um se mantenha naquilo que lhe pertence, como efeito de um concurso comum e da reunião das forças de todos” (2005, p. 103).

Para Carl von Clausewitz (2010), general prussiano do final do século XVIII e teórico do realismo, a guerra é um fenômeno legítimo porque é um ato político, ou seja, a guerra é a continuação da política por outros meios, onde aquela se constitui no meio para alcançar o fim desta. Clausewitz estabelece esta relação por considerar que a guerra, entendida como um ato de violência destinado a forçar o adversário a submeter-se à vontade alheia, ocorre por ser motivada politicamente e não por um ato autônomo ou uma manifestação de violência absoluta, onde a força, mais especificamente a força militar, é empregada de maneira ilimitada para alcançar o fim político. A guerra pode ser impulsionada pelo sentimento de hostilidade e pela intenção agressiva entre os adversários, sendo um elemento que melhor convêm ao espírito humano. Por fim, a guerra segue as leis do cálculo das probabilidades, pois faz parte do mundo real, onde os adversários (Estados e governos) estabelecem suas

ações estratégicas a partir da previsão da ação do outro. Assim, a teoria da guerra clausewitziana estabelece que é:

[...] uma surpreendente trindade em que se encontra, antes de mais nada, a *violência original* do seu elemento, o ódio e a animosidade, que é preciso considerar como um cego impulso natural, depois, o *jogo das probabilidades e do acaso*, que fazem dela uma livre atividade da alma, e finalmente, a sua natureza subordinada de *instrumento da política* por via da qual ela pertence à razão pura.

O primeiro desses três aspectos interessa particularmente ao povo, o segundo, ao comandante e ao seu exército, e o terceiro importa sobretudo ao governo. As paixões chamadas a incendiar-se na guerra de preexistir nos povos em questão; a amplitude que assumirá o jogo da coragem e do talento no domínio do acaso e das suas vicissitudes dependerá do caráter do comandante e do exército; quanto aos objetivos políticos, só o governo decide por eles.

Essas três tendências, que aparecem como outras tantas normas legislativas, estão profundamente enraizadas na natureza do objetivo, ao mesmo tempo que variam de grandeza. A teoria que pretendesse pôr de parte alguma delas, ou que estabelecesse entre elas uma relação arbitrária, incorreria imediatamente numa tal contradição com a realidade que só por essa razão seria preciso considerá-la como nula (CLAUSEWITZ, 2010, p. 30). (grifo nosso)

A legitimidade jurídica e a legitimidade política da guerra, demonstradas, respectivamente, por Grotius e Clausewitz, fundamentaram os conflitos interestatais dentro do sistema westfaliano, onde o uso da força militar era visto como forma de garantir a justiça e a estabilidade do sistema internacional. Entretanto, os avanços tecnológicos no âmbito militar tornaram a guerra altamente destrutiva, bem como o seu oposto – o surgimento de movimentos pacifistas e democráticos que tornaram a guerra questionável. Em 1899 e 1907 duas conferências de paz foram realizadas em Haia com o intuito de persuadir os Estados a recorrerem à arbitragem, ao invés da guerra, para resolver conflitos. Essas duas conferências, porém, não foram suficientes para evitar o advento da Primeira Guerra Mundial. Com o término desta, surgiu a Liga das Nações (LN), de inspiração kantiana, formada por uma coalizão de Estados que buscou punir os agressores; no entanto, não evitou a eclosão da Segunda Guerra Mundial. Então, a Liga das Nações foi substituída pela Organização das Nações Unidas (ONU), criada através da Carta das Nações Unidas, assinada em São Francisco em 1945, com o intuito de corrigir as deficiências contidas na organização anterior (NYE JR, 2009).

Com o advento da ONU estabeleceu-se o princípio de segurança coletiva e, concomitantemente, os de diplomacia preventiva e de forças de pacificação (NYE JR, 2009). Foi dentro deste contexto e a partir destes novos entendimentos sobre a ordem internacional que nasce a modalidade de ação Operação de Manutenção da Paz (OMP) que tem como base constitucional o Capítulo VII da Carta das Nações Unidas, onde a sua aplicação se dá a partir do reconhecimento por parte do Conselho de Segurança (CS) de que a paz e a segurança internacionais estão ameaçadas (CARDOSO, 1998).

Entretanto, as OMPs, segundo Proença Jr (2002), não dispensaram a ação de guerra para alcançar o objetivo político da paz, mas criaram um novo modelo de guerra denominado por ele de *guerra de coalizão*:

[...] as Missões de Paz são guerras de coalizão, já que a vontade da ONU não encarna um único conjunto de objetivos políticos, nem expressa uma vontade una e própria. A vontade da ONU, nesse sentido, expressa a resultante das vontades de seus Estados-membros em geral, e do Conselho de Segurança em particular (2002, p. 163).

Tomando como referência a teoria da guerra de Clausewitz e ampliando a perspectiva realista, Proença Jr. busca enquadrar as OMPs nessa teoria, definindo-as como forças que se direcionam para outras forças e que têm como objetivo compelir outrem à vontade alheia, que no caso específico é a vontade da ONU por meio de um mandato do CS. Desta forma, o autor estabelece que a simples presença da força de paz num determinado território é um ato de força (um ato combinado de forças, por envolver forças de mais de um Estado), onde as OMPs se constituem numa *guerra de coalizão* que, como qualquer guerra tem: um *fim político*, que é, *grosso modo*, a paz estável e auto-sustentável; um *objetivo estratégico*, que é o equilíbrio das forças (forças fortes e forças fracas) dentro do território em conflito como forma de restabelecer a paz; e, por fim, *táticas* que são meios de força tais como pessoas, materiais, armamentos e equipamentos para alcançar o fim almejado.

O *uso da força*, para Fonseca Jr. (2008), se constitui, juntamente com o *consentimento das partes* e a *imparcialidade*, no princípio básico definidor das OMPs. Entretanto, só ocorre em situações de *legítima defesa* e *defesa do mandato* quer em nível tático, com a autorização do CS e com o consentimento do país anfitrião e/ou das partes envolvida no conflito, quer em nível estratégico, sem o consentimento das partes, mas autorizado pelo CS. Quando o uso da força se dá no nível tático denomina-se de *robust peacekeeping* (manutenção de paz robusta),

quando se dá no nível estratégico se denomina de *peace enforcement* (aplicação da paz), devendo o uso da força ser proporcional e adequada, atendendo o princípio da força mínima necessária para atingir o objetivo da missão.

Proença Jr. (2002) enquadra também as OMPs na teoria da polícia, pois o fato de uma OMP possuir um mandato do uso da força para a manutenção da ordem pública e para a aplicação da lei e da justiça em um determinado território já define os aspectos da atividade policial. Esse mandato nasce a partir da aceitabilidade das atividades de polícia realizadas pelas OMPs, que é inversamente proporcional à queda da legitimidade do mandato das polícias locais. O autor caracteriza uma OMP como uma forma combinada de *policimento multicultural* e *policimento comunitário da alteridade*, pois as demandas por ordem pública e aplicação da lei implicam um estreitamento das relações entre as forças de paz e as forças policiais locais, bem como com as comunidades. Desta forma, conclui ele:

A especificidade da PKO na construção da paz e no processo de construção do Estado se traduz numa tensão entre o exercício do mandato do uso de força em termos do provimento da ordem pública e o processo da definição do Estado de Direito, na forma do respaldo da lei (qual lei?) e da administração da justiça. O objetivo político de uma paz aceitável exige a construção de uma ordem pública e de uma forma de administração da justiça igualmente aceitáveis (2002, p. 186).

O enquadramento analítico realizado por Proença Jr. (2002) das OMPs na teoria da polícia, mais do que na teoria da guerra, está em consonância com a definição de OMP como sistema de policiamento global proposta neste trabalho. Vejamos! Se pela teoria da guerra as OMPs são forças e se constituem em atos de força, na teoria da polícia também são, pois a polícia, tomando como referência o conceito de Bittner (2003), é um mecanismo de distribuição de força que intervém de forma a projetar a imagem (ou criar expectativas) de que pode ser usada para atingir um objetivo almejado. Ademais, diz Bittner, “a intervenção policial significa, acima de tudo, fazer uso da capacidade e da autoridade para superar a resistência a uma solução tentada no *habitat* nativo do problema” (2003, p. 132). Com isso, o enquadramento das OMPs na teoria da polícia se alinha mais à definição de OMP da Academia Internacional da Paz como instrumento de intervenção com mandato policial para uso da força. Aprofundar-se-á mais a questão nas seções abaixo.

5.2 BREVE HISTÓRICO DAS OPERAÇÕES DE MANUTENÇÃO DA PAZ

A primeira operação de manutenção da paz implantada pela ONU foi a UNTSO (*United Nations Truce Supervision Organization*), criada pelo Conselho de Segurança através da Resolução 50, de 29 de maio de 1948, para mediar o cessar fogo entre os países do Oriente Médio⁸². A segunda OMP implantada pela ONU foi a UNMOGIP (*United Nations Military Observer Group in India and Pakistan*) criada pelo CS, através da Resolução 39, de 20 de janeiro de 1948, para observar o cessar fogo entre Índia e Paquistão⁸³. Entretanto, foi a terceira OMP, denominada de UNEF I (*First United Nations Emergency Force*), que melhor se enquadrou na definição de operação da paz da Academia Internacional da Paz – instrumento de intervenção com mandato policial para uso da força. A UNEF I foi criada para atuar na crise do canal de Suez que envolveu o Egito e Israel, tendo este como aliados a Grã-Bretanha e a França. Este evento colocou à prova o CS no que tange evitar um conflito armado entre os Estados litigantes, pois a Grã-Bretanha e a França, membros permanentes do Conselho, logo com poder de veto, vetaram a decisão do não uso da força militar contra o Egito na questão do Suez. Com isso, a Assembleia Geral (AG) da ONU, observando a incapacidade do CS de evitar o conflito armado, autorizou, a partir da Resolução 1001, de 07 de novembro de 1956⁸⁴, a presença de uma força policial-militar da ONU na região do conflito, em 15 de novembro de 1956. Assim, a UNEF I difere das outras duas primeiras missões por três motivos: primeiro, por não se tratar de uma mera operação de observação por parte de um contingente militar desarmado das Nações Unidas em uma situação de conflito entre Estados, mas de uma operação de contingente militar armado que tinha a autorização

⁸² A UNTSO atualmente conta com 150 observadores militares, 101 civis internacionais e 132 civis locais. Países contribuintes: Argentina, Austrália, Áustria, Bélgica, Canadá, Chile, China, Dinamarca, Estónia, Finlândia, França, Irlanda, Itália, Malawi, Nepal, Holanda, Nova Zelândia, Noruega, Federação Russa, Eslováquia, Eslovénia, Suécia, Suíça e Estados Unidos. Para maiores informações sobre esta OMP ver site <http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/untso/> (consultado em 04 de fevereiro de 2012).

⁸³ A UNMOGIP atualmente conta com 39 observadores militares, 25 civis internacionais e 51 civis locais. Países contribuintes com militares: Chile, Croácia, Finlândia, Itália, Filipinas, República da Coreia, Suécia e Uruguai. Para maiores informações sobre esta OMP ver site <http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/unmogip/> (consultado em 04 de fevereiro de 2012).

⁸⁴ A Resolução 1001 da AG teve como precedente a Resolução 377 também da AG, aprovada em 03 de novembro de 1950, intitulada “*Uniting for Peace*” (Unidos pela paz), criada pela falta de entendimento entre os membros permanentes, mais especificamente os Estados Unidos e a União Soviética, sobre a questão da guerra entre a Coreia do Sul e a Coreia do Norte. Para maiores informações sobre a Resolução 377 ver site <http://www.un.org/depts/dhl/resguide/r5.htm> (consultado em 04 de fevereiro de 2012).

para utilizar a força; segundo, por ter sido emanada da AG da ONU e não do CS; terceiro, ela se enquadra no rol das operações emergenciais.

Paradoxalmente, as missões de paz, que representam de forma instrumental o princípio de segurança coletiva, nascem dentro do contexto da Guerra Fria (1950-1989)⁸⁵ que resgata o conceito realista de segurança como equilíbrio de poder. Este período foi marcado não pelo conflito direto entre as superpotências, Estados Unidos e União Soviética, mas pelos conflitos interestatais entre os Estados considerados periféricos apoiados tanto economicamente como militarmente pelas superpotências⁸⁶. Com isso, o CS, nesse período, ficou praticamente imobilizado pelos interesses imperialistas dos seus membros permanentes que passaram a se dividir em dois grandes blocos: Estados Unidos, Inglaterra e França, representando o bloco capitalista/ocidental; União Soviética e China, representando o bloco socialista/oriental. Ou seja, o mandato do CS para garantir a paz e a segurança internacionais ficou prejudicado pela quantidade de vetos dados em favor dos conflitos⁸⁷, impulsionando, assim, a Guerra Fria. Esta situação dificultou a utilização das missões como instrumento de resolução de conflitos⁸⁸ em favor de uma política armamentista estimulada pela concepção tradicional de que a preparação à guerra é o caminho à paz⁸⁹.

As operações de missões da paz, durante a Guerra Fria, foram denominadas de Primeira Geração, pois, além de seu caráter exclusivamente militar, se direcionavam, *grosso modo*, à atividade de *interposição* entre as forças beligerantes e à *observação* do cessar fogo. A

⁸⁵ Está se tomando como referência temporal a guerra entre a Coreia do Sul, apoiada pelos Estados Unidos, e a Coreia do Norte, apoiada pela União Soviética e a queda do Muro de Berlim.

⁸⁶ Economicamente o apoio norte-americano se deu através do Plano Marshall e o apoio soviético pelo Cemecon (Conselho de Assistência Econômica Mútua); militarmente o apoio norte-americano se deu através da criação da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) e o apoio soviético através do Pacto de Varsóvia (Cf. KENNEDY, 1989).

⁸⁷ Desde a criação da ONU até o dia 31 de maio de 1990, o direito de veto foi utilizado 279 vezes (Cf. FERNANDES e MINEIRO, 2008).

⁸⁸ Até 1987 foram aprovadas apenas 13 operações de manutenção da paz. Para ver os números das operações da paz consultar o site <http://www.un.org/en/peacekeeping/operations/history.shtml>.

⁸⁹ Em 1948, a despesa com defesa dos Estados Unidos foram de 10,9 bilhões de dólares; da União Soviética, 13,1; da França, 0,9; e, do Reino Unido foram de 3,4 bilhões de dólares. Em 1970, as despesas com defesa dos Estados Unidos passaram para 77,8 bilhões de dólares; da União Soviética 72,0; da França 5,9; e do Reino Unido passaram para 5,8 bilhões de dólares. A partir da década de 60, as superpotências passaram a desenvolver mísseis balísticos para submarinos e uma variedade de armas nucleares (Cf. KENNEDY, 1989).

interposição se dava através da presença da força militar da ONU na zona fronteiriça do conflito com a finalidade de dissuadir a agressão entre as partes, onde a ameaça do uso da força fazia parte das ações de interposição em situação de legítima defesa, com o objetivo de por fim ao conflito e à restauração do ambiente estável para o desenvolvimento das atividades diplomáticas. A observação, que ocorre logo após o cessar fogo, visa à fiscalização de um acordo firmado entre os Estados conflitantes para o desenvolvimento das negociações diplomáticas, onde os observadores ficam dispostos na área do conflito, assumindo uma função de sentinela, como forma de preservar o cumprimento do acordo de cessar fogo (FERNANDES e MINEIRO, 2008). Dentro deste contexto, o CS ficou condicionado aos interesses das superpotências, onde a presença das missões de paz, segundo Fonseca Jr, seguiu as seguintes regras:

As partes envolvidas devem consentir na presença da ONU, as forças devem atuar com imparcialidade e só usar armamentos para a autodefesa. As operações não lidam com agressores e o equilíbrio entre as Superpotências se refletia também na necessidade de ostensiva neutralidade, especialmente em situações em que cada lado tinha o apoio de uma das Superpotências, como no Oriente Médio. A força do princípio da soberania prevalece mesmo em momentos em que sua aplicação pode significar o desencadear de uma guerra, como aconteceu quando, a pedido do Egito, se retiraram as forças do Sinai e Israel invade o Egito em 1967 (2008, p. 145).

A Guerra Fria limitou também o uso das missões de paz na organização das situações internas no que se refere à preparação das eleições e montagem de programas de desenvolvimento. Ou seja, “A ONU para nas portas da solução do conflito. Não entra para ‘melhorar’ as condições que levaram ao conflito” (FONSECA, 2008, p. 145). Apesar do conflito ideológico, conclui o autor, a ONU prestou bons serviços no campo da paz e da segurança internacionais:

Assim, se quisermos fazer um balanço otimista, seria inegável que houve resultados positivos, como no caso da preservação da integridade territorial do Congo (ainda que a solução política tenha sido desastrosa, com a ascensão de Mobutu) e em Chipre ou mesmo na separação dos beligerantes depois da crise de Suez e da guerra de 1973 entre Israel e os árabes (2008, p. 147).

Com o fim da Guerra Fria em 1989/91 (queda do Muro de Berlim e a Glasnost) observa-se o aumento da complexidade na cena internacional com a entrada de novos atores como empresas multinacionais, movimentos sociais transnacionais, organizações não-governamentais, terroristas internacionais, criminosos internacionais, conflitos étnicos, novas

tecnologias etc. Isso provocou reações nas estruturas do sistema interestatal que já se encontrava num processo de transformação desde o surgimento dos organismos internacionais como LN, ONU, OTAN etc. e de algumas organizações internacionais não-governamentais, como a Cruz Vermelha (CV). Com isso, o sistema interestatal se tornou também mais complexo com o aumento da quantidade de participantes, obrigando-o a operar de forma seletiva. Ou seja, os Estados, por não serem mais os atores exclusivos do sistema internacional, passaram a estabelecer comunicação com alguns atores não-estatais, promovendo, assim, a passagem de uma sociedade de estados para uma sociedade internacional ou mesmo global.

Dentro deste contexto de complexidade, as OMPs também sofreram transformações internas para se adaptar à nova realidade. Elas passaram da condição de tropas de interposição e de observação para tropas de intervenção militar, de ajuda humanitária e de reestruturação das instituições políticas. As OMPs, denominadas agora de Segunda Geração, passaram a agregar, além dos militares, outros profissionais como médicos, administradores, economistas, policiais (FERNANDES e MINEIRO, 2008). Esta pluralidade de funções elevou também o número de missões, das 13 operações realizadas, entre 1948 e 1987, para 51 operações de 1988 até 2010⁹⁰. Para Esteves,

A transformação das operações de manutenção da paz é certamente o elemento mais visível do processo de transformação do dispositivo da soberania em curso ao longo da década de 1990. Com efeito, uma vez que parte significativa das missões incorporava elementos *post conflict peace building*, o elemento da construção de instituições democráticas estava presente das mais variadas formas em seus respectivos mandatos (2009, p. 42).

Após a Guerra Fria a ONU passou a privilegiar, conforme David, as OMPs para “as condições de uma resolução *durável* dos conflitos” e também para “ajudar as sociedades vitimadas de

⁹⁰ Desde sua criação a ONU já realizou 64 operações de manutenção da paz. O pessoal empregado até 30 de setembro de 2010 foi de 121.363 distribuídos da seguinte forma: uniformizado (82.752 soldados, 13.919 policiais e 2.239 observadores militares) – 118 países contribuíram com este efetivo; civil internacional (5.710); população local (14.139); e, voluntários (2.604). A ONU desenvolve atualmente 15 intervenções de manutenção da paz em 16 localidades: Sahara Ocidental (MINURSO); Chade e República Centro-Africano (MINURCAT); Kosovo (UNMIK); Chipre (UNFICYP); Líbano (UNIFIL); Síria (UNDOF); Afeganistão (UNAMA); Índia e Paquistão (UNMOGIP); Haiti (MINUSTAH); Libéria (UNMIL); Costa do Marfim (UNOCI); Darfur (UNAMID); Sudão (UNMIS); Oriente Médio (UNTSO); e, Timor-Leste (UNMIT). Dados atualizados das Operações da Paz, disponíveis no site <http://www.un.org/en/peacekeeping/bnote.htm> (consultado em 15/01/2011).

conflitos violentos a *reconciliarem-se* e a *reconstruírem-se*” (2000, p. 311). Para o autor, as novas missões de paz passam “a promover e a reforçar as normas da paz positiva” (2000, p. 312). Com isso, “Os Capacetes Azuis empreendem acções e obedecem a doutrinas que ultrapassam a visão estricte e tradicional da manutenção da paz. O seu novo papel consiste em *restabelecer, impor e consolidar a paz*” (2000, p. 312-313). Em vista disso, a OMP, ao expandir o seu mandato, assume quatro tipos estratégicos para a manutenção da paz :

- a) *Peacekeeping*: é a tradicional Operação de Manutenção da Paz que mobiliza forças quando há um acordo estabelecido entre as partes com a finalidade de manter o cessar-fogo e prevenir o reinício dos conflitos. Esta interposição da ONU se dá mediante o consentimento das partes envolvidas, cessando caso os conflitos sejam retomados;
- b) *Peacemaking*: é a Operação de Restabelecimento da Paz que compreende a mobilização de forças para mediar e negociar a reaproximação das partes por meios pacíficos;
- c) *Peace Enforcement*: é a Operação de Aplicação da Paz que mobiliza as forças com o intuito de agir coercitivamente em caso de ameaça contra a paz, de ruptura da paz ou de ato de agressão. As operações desse tipo são usadas para garantir os acordos de paz inclusive com a possibilidade do uso da força;
- d) *Peacebuilding*: é a Operação de Consolidação da Paz que mobiliza forças com a participação de atores da sociedade civil para desenvolver ações de infraestrutura política, econômica e social. Objetiva a reconciliação e a reconstrução como forma de evitar o recurso à violência armada para a resolução de conflitos. Apesar de geralmente atuar em situações pós-conflitos, a *peacebuilding* também pode agir de forma preventiva.

As operações do tipo *peacemaking*, *peace enforcement* e, especialmente, do tipo *peacebuilding* passam a dominar as estratégias de paz adotadas pela ONU para lidar com os conflitos intraestatais dentro do contexto pós-westfaliano. Conforme David,

[...] a compaixão humanitária motiva as novas intervenções de paz, embora cause efeitos imprevistos e preocupantes. Em certos casos, assiste-se àquilo a que os Americanos chamam o *mission creep*, isto é, uma perda (uma falta) de controlo sobre a condução da estratégia (2000, p. 325).

A *peacebuilding* destaca-se, conclui o autor, ante as outras por buscar o restabelecimento da ordem; o desarmamento e a desmobilização dos combatentes; o auxílio na constituição e formação de forças policiais; a criação e administração do sistema judicial; e, a reconstrução da infraestrutura de transportes.

Assim, as OMPs de Segunda Geração, especialmente a *peacebuilding*, são vistas como instrumentos não só para a promoção da paz, mas também para a promoção da democracia. Roland Paris afirma que há quatro mecanismos que permitem que as missões contribuam com a promoção da democracia liberal. Primeiro é a participação das missões na elaboração dos termos dos acordos de paz. O segundo mecanismo é a participação das missões, através da cooperação técnica em vários assuntos internos do Estado receptor, desde a elaboração de uma constituição até a formulação de políticas públicas. Em terceiro lugar, há o mecanismo de participação das missões por meio de parcerias com organismos internacionais (FMI, Banco Mundial etc.) para o desenvolvimento de políticas orientadas ao mercado como forma de obter ajuda internacional. O quarto mecanismo é a participação das missões de paz, algumas vezes, nas tarefas governamentais de administração interna (apud ESTEVES, 2009).

Para Fonseca Jr. esse novo sentido das operações de paz surgiu em décadas recentes:

[...] no fim dos anos 80, na Namíbia, na América Central e no Camboja, quando a ONU entra em território antes proibido pela Guerra Fria e alarga paulatinamente a própria natureza das operações que passam a incluir a supervisão de eleições, apoio econômico, atenção a direitos humanos etc. O novo paradigma fica claro, pois, além de garantir a paz, tratava-se de construir as condições para que perdurasse e a noção de *peace building* passa a circular no vocabulário da ONU, especialmente depois do lançamento da *Agenda para a Paz*, em que Boutros Ghali procura diferenciar as operações de paz tradicionais (*peacekeeping*) das novas que procuram “identificar e apoiar estruturas que tenderão a fortalecer e solidificar a paz após o fim de um conflito social”. Na abertura da agenda, insinuava-se uma visão, digamos, heterodoxa da soberania, com o correspondente fortalecimento dos instrumentos de intervenção (2008, p. 151-152).

A passagem das OMPs de primeira geração (*peacekeeping*) à segunda geração (*peace building*), estabelecida pela *Agenda para a Paz*⁹¹, define a operação como um *instrumento utilizado pela ONU, a partir do consentimento das partes interessadas, que visa a ampliar as possibilidades tanto à prevenção do conflito como também à construção da paz*. Esta nova

⁹¹ Resolução A/47/277-S/24111, de 17 de junho de 1992, do Conselho de Segurança.

definição está relacionada a três novos termos lançados pela Agenda para direcionar a ação das missões nos conflitos internacionais pós-Guerra Fria, a saber: *diplomacia preventiva*, *pacificação* e *construção da paz pós-conflito*. A diplomacia preventiva é uma ação que visa a evitar controvérsias entre as partes e a eclosão de futuros conflitos, bem como busca limitar a propagação de conflitos. A pacificação é definida como uma ação para trazer as partes hostis para um acordo tal como prevê o Capítulo VI da Carta das Nações Unidas⁹². A construção da paz pós-conflito é uma ação para identificar e apoiar as condições que tendem a fortalecer e consolidar a paz para evitar o re-surgimento do conflito. Em suma, a diplomacia preventiva visa a resolver o conflito antes do surgimento da violência armada; a pacificação e manutenção da paz são formas de parar o conflito existente e restabelecer a paz; por fim, se a pacificação e o restabelecimento da paz obtiverem sucesso, iniciam-se as ações de construção da paz pós-conflito como forma de prevenir o retorno da violência.

Esta breve exposição do itinerário histórico das OMPs possibilita compreender as transformações internas para se adaptar aos novos condicionantes do ambiente internacional pós-Guerra Fria. Entretanto, é necessário uma análise mais apurada da OMP para entender melhor a estrutura complexa desse tipo de operação que ganha espaço no cenário internacional, uma forma de policiamento orientado para a solução de conflitos que assume caráter tanto repressivo como preventivo, tanto reativo como proativo. A próxima seção analisa a estrutura das missões a partir do entendimento de que estas se constituem em acoplamentos estruturais dos sistemas/partes ou subsistemas de policiamento, que nascem da divisão funcional do sistema de policiamento internacional clássico, para a formação de um sistema de policiamento global direcionado mais especificamente à segurança política⁹³.

⁹² O referido Capítulo, intitulado “SOLUÇÃO PACÍFICA DE CONTROVÉRSIAS”, estabelece no Artigo 33 que “1. As partes em uma controvérsia, que possa vir a constituir uma ameaça à paz e à segurança internacionais, procurarão, antes de tudo, chegar a uma solução por negociação, inquérito, mediação, conciliação, arbitragem, solução judicial, recurso a entidades ou acordos regionais, ou a qualquer outro meio pacífico à sua escolha”. 2. “O Conselho de Segurança convidará, quando julgar necessário, as referidas partes a resolver, por tais meios, suas controvérsias”.

⁹³ A segurança política é aquela que diz respeito à sobrevivência e à estabilidade organizacional do Estado. Os atos que normalmente colocam em xeque a segurança política são as contestações internas contra a autoridade governamental, as ações de guerrilhas e os atos terroristas. Para uma análise mais específica sobre segurança política ver David (2000).

5.3 AS OPERAÇÕES DE MANUTENÇÃO DA PAZ COMO ACOPLAMENTO ESTRUTURAL

A Operação de Manutenção da Paz, dentro da abordagem sistêmica aqui adotada, é entendida como um programa/elemento do Sistema de Policiamento Global (SPG) que nasce da divisão funcional do sistema de policiamento internacional clássico em três sistemas/partes ou subsistemas: Sistema de Policiamento Supraestatal (SPSE), representado pelas organizações internacionais, em especial a ONU; Sistema de Policiamento Estatal (SPE), representado pelos Estados; e, Sistema de Policiamento Infraestatal (SPIE), representado pela sociedade civil, em especial as ONGs. Com isso, a OMP define-se através do conceito de acoplamento estrutural⁹⁴ desses três sistemas/partes apesar de ser concebida como um elemento interno do SPSE. É justamente o processo de acoplamento estrutural dos três sistemas de policiamento, a partir da OMP, que se analisa a seguir.

5.3.1 O Conselho de Segurança da ONU como Sistema de Policiamento Supraestatal (SPSE)

O Conselho de Segurança (CS) é um órgão da ONU cuja atribuição precípua é manter a paz e a segurança internacionais em nome dos Estados membros (conforme Art. 24 da CN). O CS é estruturado em termos de órgãos subsidiários (conforme Art. 29 da CN) da seguinte forma: *Comitê 1540*, que visa, através da Resolução 1540 (2004), a impor obrigações aos Estados membros de controle interno de armamento nuclear e de materiais correlatos; *Comitê contra o Terrorismo*, que tem como objetivo elevar, através das resoluções 1373 (2001) e 1624 (2005), a capacidade dos Estados membros de prevenir atos terroristas; *Tribunal Penal Internacional para a antiga Iugoslávia*, cuja finalidade é, conforme a Resolução 827 (1993), apurar os crimes que violaram as Convenções de Genebra e os crimes contra a humanidade durante as Guerras iugoslavas; *Tribunal Penal Internacional para Ruanda*, cujo fim é, conforme a Resolução 955 (1994), apurar os crimes que violaram as Convenções de Genebra e os crimes contra a humanidade durante os conflitos étnicos em Ruanda; *Operações de Paz e Missões*;

⁹⁴ Na teoria sistêmica de Luhmann (2009), o sistema se relaciona (se comunica) com o ambiente ou com outro sistema através do acoplamento estrutural, onde cada sistema mantém sua autonomia (*autopoiesis*). Vide Introdução e seção 4.3 do Capítulo 4 desta pesquisa.

Comitê de Sanções, que visa a estabelecer medidas repressivas para garantir a paz e a segurança internacionais; *Comissões Permanentes e ad hoc*, que têm múltiplas finalidades; *Comissão das Nações Unidas de Compensação*, criada em 1991, visa a indenizar pessoas por perdas e danos sofridos durante a invasão do Iraque e a ocupação do Kuwait; *Grupo de Trabalho sobre Crianças e Conflitos Armados*, criada pela Resolução 1612 (2005), tem como fim proteger as crianças contra os conflitos armados; *Grupo Informal de Trabalho sobre documentação e outras questões processuais*, criado em 1993, tem como finalidade melhorar e agilizar os meios de administração do CS nas questões de documentação e processuais; e, *Comissão de Consolidação da Paz das Nações Unidas*, que exerce a função de consultoria para apoiar os esforços integrados à consecução da paz⁹⁵.

Dentro da estrutura organizacional do CS da ONU, a administração das OMPs é realizada pelo Departamento de Operações de Paz (DOP ou DPKO, em inglês), que estabelece o sentido político e executivo das missões, bem como é responsável em manter contato entre o CS, tropas e contribuintes financeiros com as partes em conflito para a implementação dos mandatos do CS. Ou seja, o DOP busca integrar os esforços da ONU com os demais organismos internacionais e organismos não-governamentais para a construção da paz. Os principais escritórios do DOP são: o *Escritório de Operações*, que tem como principal missão fornecer orientação política, estratégica e operacional em apoio às missões; o *Gabinete do Estado de Direito e Instituições de Segurança*, que visa a coordenar as atividades nas áreas de policiamento, justiça, correição, as ações de desminagem e desarmamento, bem como a desmobilização e reintegração dos ex-combatentes; *Escritório de Assuntos Militares*, que tem como fim estabelecer a capacidade militar mais adequada em apoio aos objetivos da ONU, bem como melhorar a eficácia e a eficiência dos componentes militares nas missões; e, o escritório de *Avaliação de Políticas e Divisão de Treinamento*, que fornece a capacitação política, doutrinária e operacional aos efetivos empregados na OMP, através de treinamentos, bem como promove a avaliação das operações para a implementação do mandato⁹⁶.

⁹⁵ Para maiores informações sobre a estrutura do Conselho de Segurança ver o site da ONU, disponível no endereço <http://www.un.org/en/aboutun/structure/index.shtml> (consultado em 04/03/2012).

⁹⁶ Para maiores informações sobre o Departamento de Operações de Paz, ver site da ONU disponível no endereço <http://www.un.org/en/peacekeeping/about/dpko/> (consulta realizada em 07/02/2012).

O Conselho de Segurança como Sistema de Policiamento Supraestatal é melhor entendido a partir das atividades de policiamento desenvolvidas pela Polícia da ONU (UNPOL, sigla em inglês). A UNPOL está inserida na Divisão de Polícia da ONU (criada em 2000) do Gabinete do Estado de Direito e Instituições de Segurança/Departamento de Operações de Paz. A UNPOL desenvolve várias funções, desde o assessoramento da reforma do sistema de justiça criminal, dentro de um país acolhedor, até as atividades de desarmamento de minas explosivas⁹⁷.

Historicamente, a polícia da ONU atua nas operações de paz desde 1960, tal como na Missão das Nações Unidas no Congo (UNUC/1960-1964) em apoio às forças militares⁹⁸. O mandato inicial se resumia a monitorar o comportamento da polícia local na expectativa de que isso desencorajaria os comportamentos violentos. A partir de 1990 foram incorporados novos mandatos: primeiro, de relatar o mau comportamento dos agentes da polícia local para estabelecer sanções administrativas ou legais; segundo, em 1995, de oferecer atividades de assessoramento e formação da polícia local a partir da doutrina SMART (Apoio aos direitos humanos, Monitoramento e Relatórios, Aconselhamento e Formação); e, por fim, de estabelecer autoridade para fazer cumprir a lei através da ameaça do uso da força nas operações de paz na Bósnia-Herzegovina (UNMIBH), em 1996 (BAYLEY, 2006a).

O aumento do mandato policial ocasionou também a elevação no número de agentes policiais das Nações Unidas atuando nas OMPs, passando de 5.840, em 1995, para 17.500, em 2010⁹⁹. Este crescimento, entretanto, não só se deu por causa da elevação das atividades de Manutenção da Paz (*peacekeeping*) neste período, mas também pela inclusão de outras atividades que passaram a se basear nos princípios de Consolidação da Paz (*peacebuilding*), Segurança Humana e Responsabilidade de Proteger, com a Resolução 60/1, de 31 de

⁹⁷ Para maiores informações sobre a Divisão da Polícia da ONU, ver site disponível no endereço <http://www.un.org/en/peacekeeping/sites/police/orolsi.shtml> (consultado em 11/03/2012).

⁹⁸ A unidade policial de Gana foi uma entidade paramilitar que atuou sob comando das forças militares. Para além das funções tradicionais de aplicação da lei, esta unidade policial foi envolvida na formação e no desenvolvimento de uma nova polícia congoleza. Em 1961 a unidade foi substituída por uma de 400 membros da polícia nigeriana que funcionava sob um acordo tripartido entre as Nações Unidas o Congo e Nigéria (Cf. Revista da UN POLICE, 6 edição, de janeiro de 2011, disponível no endereço <http://www.un.org/en/peacekeeping/sites/police/magazine.shtml>).

⁹⁹Dados fornecidos pela UNPOL, disponível no endereço <http://www.un.org/en/peacekeeping/sites/police/policing.shtml>.

dezembro de 2005, da Assembleia Geral, ratificada pela Resolução 1645, de 2º de dezembro de 2005, do Conselho de Segurança. No âmbito da consolidação da paz, o policiamento se orienta para a reestruturação das forças policiais locais através do apoio humano, material, técnico e tecnológico. No âmbito da segurança humana, as atividades de policiamento se direcionam à proteção dos direitos civis das populações. No âmbito da responsabilidade de proteger, o policiamento se destina à repressão ao terrorismo, aos genocídios e aos crimes contra a humanidade dentro dos Estados acolhedores.

Para Bayley (2006a), a atuação da UNPOL, desde a operação implementada na Bósnia-Herzegovina (UNMIBH), introduziu o modelo conhecido como "policiamento democrático" que apresenta sete princípios: 1) o policial deve ser orientado a operar em conformidade com os princípios da democracia; 2) a polícia deve ter, como beneficiária da confiança do público, profissionais cujas ações devem ser regidas por um código de conduta profissional; 3) a polícia deve ter como sua maior prioridade à proteção da vida; 4) a polícia deve servir à comunidade e deve ser responsável perante a comunidade a que serve; 5) a proteção da vida e da propriedade são as principais funções das operações policiais; 6) a polícia deve conduzir suas atividades com respeito aos direitos humanos, à dignidade e aos direitos humanos fundamentais de todas as pessoas; e, 7) a polícia deve desempenhar as suas funções de forma não discriminatória. Ou seja, o policiamento democrático, desde então, se tornou sinônimo de adesão aos princípios internacionais de direitos humanos, conforme descrito nas *Normas Internacionais de Direitos Humanos para a Aplicação da Lei: um livro de bolso sobre Direitos Humanos para a Polícia* (Reino Unido - Alto Comissariado para os Direitos Humanos de 1996) e no *Código Europeu de Ética Policial* (Conselho da Europa, 2001). Ademais, a assistência policial da UNO passou a ser um meio de transmissão da democracia e do Estado de direito nos países estrangeiros. Esta assertiva de Bayley (2006a) foi confirmada pelo Secretário-Geral da ONU, Ban Ki-moon, que ressalta que:

In addition to protecting individuals, they [UN Police] help society as a whole by redefining the role of policing in countries emerging from conflict, forging trust in uniformed police, establishing faith in national justice systems and fostering confidence in peace processes¹⁰⁰.

¹⁰⁰Citação tirada do site da UNPOL, disponível no endereço <http://www.un.org/en/peacekeeping/sites/police/policing.shtml> (consultado em 02/03/2012).

A atuação da UNPOL nas operações de manutenção e construção da paz vem ampliar a concepção de segurança coletiva, permitindo que a sociedade internacional atue nas situações que ameaçam a paz internacional. Ademais, como foi visto acima, a atuação da UNPOL permite compreender melhor a atuação do Conselho de Segurança como Sistema de Policiamento Supraestatal, bem como a atual importância do Conselho na administração dos conflitos internacionais que se tornaram muito mais complexos nas últimas três décadas. A elevação da atuação do Conselho na administração dos conflitos internacionais é comprovada, segundo Fonseca Jr. (2008), com o aumento do número de resoluções a partir do término da Guerra Fria: entre 1946 e 1989 foram aprovadas 15 resoluções do CS, na década de 90, o número de resoluções passou para 60, sendo 93% destas baseadas no capítulo VII. Fonseca Jr. ressalta ainda que:

Dividindo a história do Conselho em períodos de quatro anos, observa-se que, até 1989, a regra é de que as resoluções do capítulo VII constituíam apenas um décimo das aprovadas, e a média passa a 25% depois de 1989 e chega a 35 e 47% em 2001 e 2002, respectivamente. O Conselho, além de lidar com conflitos específicos, começa discutir temas mais gerais, e, neste sentido, resoluções sobre crianças e mulheres em conflitos, prevenção e solução de conflitos e as consequências para a segurança da expansão dos portadores de HIV-AIDS etc. (2008, p. 150).

O Conselho de Segurança da ONU, entretanto, é um organismo multilateral, logo, criado pelos Estados a partir de um sistema de cooperação regulado por um conjunto de regras gerais para servir aos interesses coletivos. O efetivo empregado pelo Conselho nas operações é cedido pelos Estados membros. Assim, o Sistema de Policiamento Supraestatal depende dos Estados, e dos seus dispositivos diplomático-militar e político de polícia, para o seu desenvolvimento. Todavia, os Estados também passaram a depender desse sistema para garantir a paz e a segurança internacionais dentro do atual contexto global de proliferação de riscos transnacionais e multifacetados em grande escala.

5.3.2 O Sistema de Policiamento Estatal (SPE) na Era Pós-Guerra Fria

O Estado foi o responsável exclusivo pela paz e segurança internacionais por três séculos (1648-1948), mas com a criação dos organismos multilaterais, e o desenvolvimento do conceito de segurança coletiva, o Estado passou a não deter a exclusividade do monopólio da

força no ambiente internacional, apesar de ainda ser o principal protagonista do sistema internacional durante a Guerra Fria. Todavia, com a substituição dos conflitos entre os dois blocos por conflitos de outras naturezas¹⁰¹, o Estado e os seus mecanismos clássicos de segurança tornaram-se insuficientes e pouco adequados para atuar dentro desta nova realidade. Com isso, o Estado vem passando por processos de reestruturação dos seus mecanismos de segurança (dispositivo diplomático-militar e dispositivo político de polícia) para se adaptar aos reais fatores do ambiente internacional em transformação.

Uma das adaptações mais significativas ocorreu no campo da política externa com relação ao uso do dispositivo militar, que pode ser verificada através de dois fatores. O primeiro foi o surgimento dos chamados Estados colapsados que redirecionou o uso da força militar: ao invés de orientar o seu poderio bélico à contenção dos perigos ocasionados pelos Estados poderosos, com suas políticas expansionistas e imperialistas, as forças militares passaram a se direcionar para os Estados fracos por serem vistos como locais de abrigo de ameaças transnacionais como grupos terroristas e criminosos organizados, bem como locais de violação dos direitos internacionais (violações aos direitos humanos, guerras étnicas, migrações ilegais etc.). Ademais, os Estados falidos, segundo Nasser,

[...] oferecem imensas oportunidades de expansão econômica e política para as grandes potências, exacerbando a rivalidade entre elas, estendendo suas áreas de influências e controle sobre cada um desses territórios, a fim de garantir sua hegemonia (2009, p. 117).

O segundo fator foi à passagem do referencial de segurança do Estado (segurança nacional) para os indivíduos (segurança humana), onde os recursos militares são direcionados para as intervenções humanitárias. Essa passagem significou, segundo Cravo (2009), uma mudança de paradigma de segurança: enquanto o paradigma tradicional realista se limitava a defender os Estados das ameaças ocasionadas por outros Estados (ameaças estatocêntricas), o novo paradigma de segurança humana visa a defender as pessoas e as comunidades das ameaças que colocam em risco as próprias necessidades humanas. O paradigma da segurança humana surge com o Relatório de Desenvolvimento Humano de 1994, do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), onde a segurança é vista a partir da conjugação de

¹⁰¹ Conforme Nye Jr (2009), dos 116 novos conflitos existentes após o término da Guerra Fria, 89 foram conflitos interestatais e de natureza étnica.

sete elementos: econômico, alimentar, salutar, ambiental, pessoal, comunitário e político. Dentro desta lógica, diz Pureza, a segurança humana,

[...] situa-se na convergência de dois componentes essenciais: *um componente de desenvolvimento e um componente de segurança*. Em relação ao primeiro, na ideologia da segurança humana, o subdesenvolvimento é uma ameaça e, por isso mesmo, a grande interpelação trazida pela nova noção é da securitização do desenvolvimento. Esse é o sentido predominantemente apontado para as políticas de *capacity building*, envolvendo, necessariamente, o primado político da prevenção de conflitos, da assistência humanitária *in situ*, da utilização da ajuda ao desenvolvimento como mecanismo de gestão de equilíbrios entre os diferentes grupos.

Já em relação ao componente de segurança, temos de tomá-lo em seu sentido estrito, ou seja, a assunção do horizonte normativo da responsabilidade de proteger as pessoas tendo, portanto, como objetivo estratégico, dar aos Estados, a todos os Estados, a capacidade efetiva, *in loco*, de criarem condições para que as pessoas sob sua jurisdição sintam-se dia a dia seguras (2009, p. 30).

A reestruturação do dispositivo militar estatal, a partir desses dois fatores (Estados colapsados e segurança humana), torna-se mais visível quando analisamos as atividades dos militares dentro das OMPs de segunda geração, que reorientam funcionalmente os efetivos militares para atuarem mais próximos de uma concepção de polícia do que propriamente militar, pois não se direcionam mais, exclusivamente, à garantia da soberania externa do Estado. Com o término da Guerra Fria, o envio de efetivos militares para compor as forças de paz da ONU passou a ter a função de garantir, *grosso modo*, a soberania interna e a segurança das pessoas em outros Estados, como no caso dos Estados colapsados. Com isso, por conta do aumento da demanda e da complexidade das missões de paz, os Estados majoraram o número de contribuição de efetivo militar para compor as forças de paz da ONU: em 2005, o número médio mensal de tropas militares nas missões era de, aproximadamente, 59.100; em 2008, passou para, aproximadamente, 75.292; e, em 2010, para, aproximadamente, 84.428 militares; este número representa um aumento percentual, em relação a 2005, de, aproximadamente, 42,8%)¹⁰².

O aumento das tropas militares nas operações de paz está relacionado, segundo Fernandes e Mineiro (2008), à necessidade da ONU de apoiar os Estados que estão com suas instituições

¹⁰² Dados retirados do MONTHLY SUMMARY OF MILITARY AND POLICE CONTRIBUTION TO UNITED NATIONS OPERATIONS, disponível no site <http://www.un.org/en/peacekeeping/contributors/documents/Yearly.pdf> (consultado em 02/03/2012).

em crise, inclusive as instituições policiais locais que são as responsáveis pela manutenção da ordem e da segurança pública interna, bem como pelos conflitos originados pela crise institucional. Ou seja, as tropas militares passam a fazer atividades de policiamento total ou em apoio às polícias locais, a partir da autorização para exercer o mandato policial, com a finalidade de aplicar a lei e garantir a ordem, conforme o mandato da OMP estabelecida em resolução quer originado do CS, quer, excepcionalmente, originado da AG. Para Muniz e Proença Jr (2007), o mandato policial concedido às forças armadas passou a ser bem aceito quando foi para atuar no policiamento externo como aplicadora das leis da ONU e garantidora da paz internacional em Estados onde não havia uma soberania estabelecida, mas apenas um acordo político internacional.

A reestruturação do dispositivo militar para assumir funções policiais de manutenção da paz dentro do sistema internacional sem dúvida representa uma mudança significativa na estrutura da política internacional, que se tornou menos realista/individualista e mais racionalista/comunitarista devido a uma maior adesão dos Estados às normas internacionais e ao instituto da segurança coletiva. Entretanto, a mudança mais significativa é a cessão por parte dos Estados de efetivos de suas forças públicas (os policiais) para atuarem externamente nas OMPs. Essa desterritorialização de efetivos policiais estatais para atuar no policiamento fora dos seus limites territoriais é um fato relevante por confirmar a tese de Hardt e Negri (2002) de que dentro da estrutura global, onde não há diferenciação entre interno e externo, todas as ações destinadas a administrar conflitos na nova ordem mundial são ações policiais. Dentro desta lógica observa-se que em 2005 o número médio mensal de policiais nas missões de paz era de, aproximadamente, 6.372; em 2008, passou para, aproximadamente, 11.511; e, em 2010, para, aproximadamente, 13.573 policiais; este número representou um aumento percentual, em relação a 2005, de, aproximadamente, 113%¹⁰³. Para Bayley (2006a), a preocupação dos Estados em ceder policiais para atuar nas missões de paz está relacionada à mudança da política externa após o término da Guerra Fria, pois, ao invés de se buscar aliados e coligados de países comunistas e anti-comunista, a política externa passou a ser orientada para reduzir a desordem internacional engendrada, principalmente, pelas guerras civis, emergências humanitárias e governos falidos que culminam com limpeza étnica, migração ilegal, crime organizado, ações terroristas etc.

¹⁰³ Dados retirados do MONTHLY SUMMARY OF MILITARY AND POLICE CONTRIBUTION TO UNITED NATIONS OPERATIONS, disponível no site <http://www.un.org/en/peacekeeping/contributors/documents/Yearly.pdf> (consultado em 02/03/2012).

Este incremento na elevação do quantitativo policial nas operações de paz está relacionado também com a necessidade de se ter pessoas especializadas e experientes no exercício do mandato policial, especialmente nas atividades de policiamento em área deteriorada, entendida aqui, conforme Bittner, como:

[...] uma região que contém aspectos próprios de uma selva primitiva, necessitando de atividades missionárias e oferecendo oportunidades para aventuras exóticas. [...] acredita-se que quem vive na área deteriorada repudiou todo o esquema de papéis da maioria e vive afastado da normalidade (2003, p. 50).

Esta descrição se enquadra na realidade interna dos Estados colapsados, onde o efetivo policial atua em melhores condições do que o efetivo militar por este não ser qualificado para este tipo de policiamento. A polícia, de forma contrária, é treinada e qualificada para atuar não só na aplicação da lei, mas também, especialmente, segundo Bittner, na manutenção da paz, pois o agente foi preparado para tomar decisões *ad hoc* quando se depara com situações que exigem avaliar e decidir sobre como administrar o conflito. No caso das áreas deterioradas, o policiamento para a manutenção da paz deve combinar, alerta Bittner, “os recursos de controle com as exigências da situação”. Desta forma, conclui o autor, como o objetivo geral da atividade policial para a manutenção da paz é reduzir riscos na área deteriorada,

[...] a praticidade representa um papel bem mais importante do que as normas legais. Exatamente porque os policiais vêem as razões legais para a ação coercitiva distribuídas na área deteriorada de modo mais amplo do que a quantidade de intervenções poderia resolver, tais intervenções são feitas não em vista do interesse do policiamento, mas sim do interesse em produzir tranquilidade e ordem nas ruas (2003, p. 65).

Sobre o emprego de policiais nas OMPs, Fernandes e Mineiro (2008) declaram que a intervenção policial no âmbito internacional justifica-se nos Estados colapsados por estes se constituírem em ameaças globais, pois se tornaram locais de proliferação de diversos tipos de criminalidade transnacional. Lá as polícias locais, responsáveis pela aplicação da lei e pela manutenção da ordem pública, são ineficientes e insuficientes para conter e reduzir os riscos e perigos originados na criminalidade. Ademais, os conflitos intraestatais são de natureza predominantemente urbana, necessitando, assim, de uma intervenção policial. Entretanto, ressaltam os autores, para justificar essa intervenção policial se faz necessário considerar dois pressupostos:

O primeiro é a insuficiência do poder público local em fazer face àquela realidade, que põe em risco a sociedade local, o poder constituído, a democracia, e, em momento posterior, a sociedade internacional. Quando a insuficiência é assumida pelo governo local e este consente ou solicita o apoio da sociedade internacional, não há que se questionar a intervenção, salvo situações onde o necessário consentimento foi fornecido por um governo que não goza de legitimidade e governos impostos após lutas armadas. Há quem questione, inclusive, o consentimento dos governos criados provisoriamente após graves crises sociais, ou que se afastaram dos princípios da CNU. O segundo é quando a população local está subjugada à violência de dimensão capaz de afetar seus Direitos Humanos. Por se tratarem de direitos universais, estes ganham proteção da sociedade internacional, se o governo local não o observa ou não os garante. Portanto, é certo que quando a ajuda é humanitária, o princípio da soberania não prepondera sobre a imperiosa necessidade de proteção das pessoas. Nestes casos, diante de resistência de Estados, a utilização da força é, não só legítima, como obrigatória (2008, p. 48-49).

A cessão de militares e policiais por parte dos Estados às OMPs formadas pelo CS da ONU mostra como ocorre o acoplamento estrutural do Sistema de Policiamento Estatal com o Sistema de Policiamento Supraestatal, pois, como já foi alertado neste trabalho, este só existe por causa daquele, ou seja, a ONU por ser um organismo multilateral é criada pelos Estados para servir aos interesses coletivos. Todavia, além da cessão dos militares e policiais, os Estados também são os grandes financiadores das missões, pois segundo o art. 17 da Carta das Nações Unidas, cada Estado membro tem a obrigação de pagar uma cota para a manutenção da paz. Estados Unidos (27,14%), Japão (12,53%), Reino Unido (8,15%), Alemanha (8,02%), França (7,55%), Itália (5,0%), China (3,93%), Canadá (3,21%), Espanha (3,18%) e República da Coreia (2,26%) são os principais financiadores das missões de paz para o período de 2011-2012, perfazendo um total de 80,97% dos custos, ficando 19,03% para os demais Estados membros. Segundo a Resolução A/C 5/66/14, de 13 de janeiro de 2012, da Assembleia Geral, o orçamento para as missões, no período de 01 de julho de 2011 a 30 de junho de 2012, é de 7.840 milhões de dólares¹⁰⁴.

As mudanças citadas acima, tanto no âmbito da aplicação do dispositivo militar como do emprego do efetivo policial em intervenções internacionais por meio das Operações de Manutenção da Paz demonstram o quão os mecanismos de segurança do Estado vêm se reestruturando setorialmente. Há a descentralização do policiamento; além disso, com o processo de acoplamento estrutural do Sistema de Policiamento Estatal com o Sistema de

¹⁰⁴Os dados sobre financiamento das OMPs estão disponíveis no site <http://www.un.org/en/peacekeeping/operations/financing.shtml> (consultado em 21/04/2012).

Policiamento Supraestatal, o policiamento é orientado para o controle dos riscos globais e para a disseminação dos princípios democráticos no âmbito internacional através do chamado policiamento democrático. Na seção abaixo será analisada a participação dos organismos não governamentais no policiamento dentro da ordem política internacional.

5.3.3 A Organização Não Governamental (ONG) como Sistema de Policiamento Infraestatal (SPIE)

As organizações não-governamentais (ONGs) vêm contribuindo, nas últimas três décadas, com a propagação e a fiscalização do direito internacional para transpor a resistência dos Estados em cumprir essa norma jurídica (DEVIN, 2009). Com isso, as ONGs vêm atuando em vários regimes: direitos humanos, controle de entorpecentes, meio ambiente etc. Essas organizações têm como características diferenciais uma finalidade pública e um caráter sociopolítico; são organizações privadas, sem fins lucrativos, autogovernadas, de participação mais ou menos voluntária e fundadas no princípio da solidariedade (BEDIN, 2001; GONÇALVES & COSTA, 2011).

A primeira ONG a atuar no âmbito internacional foi a Cruz Vermelha (CV). Criada em 1863, a partir das ideias do suíço Henri Dunant, reproduzidas em seu livro *Uma Lembrança de Solferino*, a Cruz Vermelha teve como função a fiscalização do recém-criado Direito Humanitário pelas Convenções de Genebra. A Cruz Vermelha, também conhecida como “Movimento Internacional da Cruz Vermelha” ou do “Crescente Vermelho”, é formada por várias ONG’s (nacionais e internacionais); a principal delas é o Comitê Internacional da Cruz Vermelha (CICV) que tem como finalidade: assistir as pessoas durante os conflitos armados, bem como em situações de catástrofes, naturais ou não; fiscalizar a aplicação dos direitos humanitários por parte dos Estados e organismos internacionais; participar das negociações internacionais no âmbito do direito humanitário, bem como contribuir com a difusão de tais direitos (ROVER, 1998; PORTELA, 2010).

A legalização da atuação das ONGs no âmbito internacional se deu através do artigo 71 da Carta da ONU¹⁰⁵, onde se atribui ao Conselho Econômico e Social (ECOSOC) o papel de regular tais atuações dentro dos espaços nacional e internacional a partir das resoluções da AG: Resolução 1296, de maio de 1968; Resolução 1995/304, de 26 de julho de 1995; Resolução 1996/31, de 25 de julho de 1996. Apesar de já haver relacionamento entre as duas formas de organização desde 1946, a relação formal entre ambas se processou através da Resolução 1297, de 27 de maio de 1968, que passou a regulamentar a associação. Com a regulamentação, as ONGs passaram a se associar, paulatinamente, e de forma crescente, ao Conselho Econômico e Social e ao Departamento de Informação Pública (DPI) da ONU: em 1946 havia 41 ONGs associadas; em 1992, mais de 700 associadas; atualmente há 1.664 organizações associadas ao DPI, onde 668 delas estão associadas também ao ECOSOC¹⁰⁶. As ONGs associadas exercem atividades consultivas, geral ou especial¹⁰⁷.

Uma ONG para se associar à ONU, através do ECOSOC ou de qualquer outro órgão, deve apresentar um programa de trabalho compatível com os propósitos da ONU. Para obter o status consultivo deve ainda: ser reconhecida oficialmente pelo governo nacional de sua origem pelo menos para atuar durante dois anos; ter sede própria e uma constituição democraticamente aprovada; ter uma autoridade capaz de falar pelos seus membros, com uma estrutura representativa; e, possuir mecanismos apropriados de responsabilização, com processos de tomadas de decisões democráticos e transparentes¹⁰⁸.

¹⁰⁵ Art. 71. “O Conselho Econômico e Social poderá entrar nos entendimentos convenientes para a consulta com organizações não governamentais, encarregadas de questões que estiverem dentro da sua própria competência. Tais entendimentos poderão ser feitos com organizações internacionais e, quando for o caso, com organizações nacionais, depois de efetuadas consultas com o Membro das Nações Unidas interessado no caso”.

¹⁰⁶ Maiores informações sobre os números das associações das ONGs com os organismos internacionais disponível no site <http://unic.un.org/imucms/rio-de-janeiro/64/40/a-onu-e-a-sociedade-civil.aspx> (consultado em 15/04/2012).

¹⁰⁷ O *status* consultivo geral é reservado às grandes ONGs internacionais com grande abrangência geográfica e cuja área de atuação abrange a maioria das questões inseridas na agenda do ECOSOC e dos seus órgãos subsidiários. O *status* consultivo especial é concedido às ONGs internacionais com abrangências menores e que têm competência especial direcionada especificamente para alguns campos de atividades do ECOSOC. Conforme a List of non-governmental organizations in consultative status with the Economic and Social Council as of 1 September 2011, do ECOSOC, há 144 ONGs com *status* de consultivo geral; 2.408 com *status* consultivo especial. Este e mais dados estão disponíveis no site <http://csonet.org/index.php?menu=30> (consultado em 21/04/2012).

¹⁰⁸ Estas informações estão disponíveis no site <http://csonet.org/index.php?menu=30> (consultado em 21/04/2012).

O aumento da participação das ONGs nas questões internacionais, em especial nas questões relativas aos direitos humanos, se deu com o desvelamento das crises humanitárias e das graves violações dos direitos humanos após o fim da Guerra Fria. Somália, Ruanda e Kosovo são alguns exemplos dessas situações que provocaram respostas da sociedade internacional e a principal delas foi através das operações de paz. Na Somália foram formadas duas OMPs: a Operação das Nações Unidas na Somália I (UNOSOM I) foi criada em abril de 1992 para atuar na ajuda humanitária às pessoas vitimadas pela guerra civil e pela fome, bem como reconstruir as instituições sociais do Estado¹⁰⁹; a segunda Operação das Nações Unidas na Somália II (UNOSOM II) foi criada em março de 1993 para restaurar a paz e reestabelecer a lei e a ordem¹¹⁰. Em Ruanda foi formada a Missão de Assistência das Nações Unidas para Ruanda (UNAMIR), em outubro de 1993, com a finalidade de garantir a estabilidade e a segurança, bem como garantir as ações de ajuda humanitária¹¹¹. Em Kosovo atuou a Missão das Nações Unidas para Kosovo (UNMIK), em junho de 1999, para, inicialmente, garantir a construção das instituições estatais (poderes executivo, legislativo e judiciário), depois, com a independência, em 15 de junho de 2008, a UNMIK passou a garantir a segurança, a estabilidade e o respeito aos direitos humanos no país¹¹².

Entretanto, a utilização das OMPs como resposta da sociedade internacional às crises humanitárias e às violações dos direitos humanos permite que as ONGs associadas à ONU participem da ação *peacekeeping* e, principalmente, da *peacebuilding*, pois elas são capazes de desenvolver algumas atividades importantes para o restabelecimento da estabilidade política, econômica e social nos Estados colapsados como, por exemplo: fiscalizar e promover, com o apoio das missões de paz, as normas internacionais protetoras dos direitos

¹⁰⁹ A UNOSOM I foi formada com 50 observadores militares, 3.500 agentes de segurança, 719 pessoas de apoio logístico e 200 pessoas civis internacionais. A OMP foi desfeita em março de 1993. Informações disponíveis no site <http://www.un.org/Depts/DPKO/Missions/unosomi.htm> (consultado em 14/04/2012).

¹¹⁰ A UNOSOM II foi formada com 28.000 militares e policiais. A OMP foi desfeita em março de 1995. Informações disponíveis no site <http://www.un.org/Depts/DPKO/Missions/unosom2p.htm> (consultado em 14/04/2012).

¹¹¹ A UNAMIR foi formada por 5.500 militares, 320 observadores militares e 120 policiais civis de pessoal. A OMP foi desfeita em março de 1996. Informações disponíveis no site http://www.un.org/Depts/DPKO/Missions/unamir_p.htm (consultado em 14/04/2012).

¹¹² A UNMIK atualmente conta com 9 oficiais militares de ligação, 7 policiais, 146 funcionários civis internacionais, 215 pessoas da localidade e 25 voluntários. Informações disponíveis no site <http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/unmik/> (consultado em 14/04/2012).

daqueles que estão envolvidos nos conflitos armados e/ou daqueles que são submetidos às diversas formas de violências; auxiliar as missões nas atividades de assistência humanitária nos locais de atuação; ajudar as missões na reconstrução das instituições sociais nas áreas deterioradas pelos conflitos armados, catástrofes etc.; controlar o próprio uso da força por parte dos integrantes das operações de paz como forma de evitar a perda de legitimidade do exercício da autoridade policial no local de atuação. Estas e muitas outras atividades permitem o acoplamento estrutural das ONGs às OMPs.

O acoplamento estrutural das organizações não-governamentais às operações de manutenção de paz, assim como ocorre com os acoplamentos do Conselho de Segurança e dos Estados às missões de paz, é pela via do sistema de policiamento que se formou no interior das ONGs. O Comitê Internacional da Cruz Vermelha, por exemplo, atua em todas as situações onde as forças de paz da ONU operam. Nestas situações, o CICV exerce atividades como: visitar prisioneiros de guerra e aos detidos pelas forças de segurança; buscar pessoas desaparecidas; intermediar mensagens entre familiares que estão separados pelas guerras internas; reuniões das famílias que estão dispersas; providenciar água potável, assistência médica e alimentos para os necessitados; promover o respeito ao Direito Internacional Humanitário (DIH); monitorar o cumprimento do DIH; e, contribuir para o desenvolvimento do DIH¹¹³.

Ao desenvolver as atividades elencadas acima, o CICV executa um tipo policiamento orientado para a solução de problemas que ocasionam insegurança e desordem em uma determinada área. Por isso, atua em questões que, *grosso modo*, não podem ser resolvidas pelos outros dois sistemas de policiamento (SPSE e SPE), principalmente naquelas demandas mais assistencialistas que se não resolvidas geram problemas para a segurança e a ordem.

A *Human Rights Watch* (HRW) é outra ONG que se dedica a proteger os direitos humanos de pessoas ao redor do mundo. Em Estados colapsados onde atuam as OMPs a HRW exerce atividades de policiamento visando a: impedir condutas discriminatórias; defender a liberdade política; proteger as pessoas de conduta desumana em tempo de guerra; e, levar os violadores dos direitos humanos e criminosos de guerra à justiça. A HRW, como associada de *status* consultivo especial ao ECOSOC, exerce uma atividade de policiamento direcionado

¹¹³ Todas estas atribuições estão definidas no livro publicado pela CICV intitulado *Violência e o uso da força*, disponível no site <http://www.icrc.org/por/resources/documents/publication/p0943.htm> (consultado em 21/04/2012).

exclusivamente para proteger os direitos humanos; ela investiga e expõe as violações dos direitos humanos para imputar a responsabilidade aos agressores.

Esses dois casos exemplificam como as duas ONGs se acoplam à OMPs para a promoção da paz. Entretanto, o CICV e a HRW auxiliam mais especificamente as missões por meio do policiamento para aplicação da lei, onde o primeiro fiscaliza a aplicação da lei no âmbito do Direito Internacional Humanitário (DIH) e a segunda fiscaliza a aplicação da lei no âmbito do Direito Internacional dos Direitos Humanos (DIDH). Isto permite inferir que essas ONGs formam um Sistema de Policiamento Infraestatal (SPIE) para vigilância e controle dos comportamentos desviantes que colocam em risco a vida e a dignidade das pessoas nos locais em conflitos.

Esta análise sobre a OMP como acoplamento estrutural dos três sistemas/partes, Sistema de Policiamento Supraestatal, Sistema de Policiamento Estatal e Sistema de Policiamento Infraestatal, permite uma percepção mais macrossociológica sobre a estruturação do Sistema de Policiamento Global, pois destaca os aspectos institucionais e funcionais dos organismos envolvidos. Faz-se necessário compreender o aspecto microssociológico dessa articulação a partir dos atores sociais atuantes no campo político, estratégico e tático em regiões de conflitos e crises.

5.4 A PERCEPÇÃO DOS ATORES SOCIAIS ATUANTES NA OPERAÇÃO DE MANUTENÇÃO DA PAZ (OMP): A MISSÃO DAS NAÇÕES UNIDAS DE ESTABILIZAÇÃO DO HAITI (MINUSTAH) COMO OBJETO EMPÍRICO DE ANÁLISE

Entender a Missão das Nações Unidas de Estabilização do Haiti (MINUSTAH) como acoplamento estrutural é analisá-la, conforme a abordagem sistêmica já vista acima, a partir da articulação entre sistemas autônomos que surgem com a divisão funcional do trabalho por conta da elevação da complexidade no ambiente do campo do policiamento internacional. Assim, a MINUSTAH é definida como acoplamento estrutural de três sistemas de policiamento: Sistema de Policiamento Estatal (SPE) dos Estados participantes, Sistema de Policiamento Supraestatal (SPSE) do Conselho de Segurança da UNO e Sistema de

Policiamento Infraestatal (SPIE) das ONGs atuantes na MINUSTAH, associadas à ONU com *status* de consultora geral ou especial.

5.4.1 Breve Histórico da Missão das Nações Unidas de Estabilização do Haiti (MINUSTAH)

A Missão das Nações Unidas de Estabilização do Haiti (MINUSTAH) nasceu em junho de 2004, com a Resolução 1542, do CS, em substituição à Força Multilateral Interina de Emergência formada pelos Estados Unidos, França, Canadá e Chile (Resolução 1529, de 29 de fevereiro de 2004) que ocupou o território haitiano no final de fevereiro com o objetivo de controlar o conflito político. A MINUSTAH foi composta por efetivos militares e policiais da Argentina, Chile, Guatemala, Peru e Uruguai sob o comando do Brasil com o objetivo de restabelecer a estabilidade do país. Para Neves (2009), a missão é um marco à consolidação da paz, pois afirmou a proposição de que para garantir o retorno da estabilidade do Haiti havia a necessidade de avançar, concomitantemente, nas áreas da segurança, do desenvolvimento e da reconciliação.

O Haiti se enquadra na definição de Estado colapsado ou fracassado¹¹⁴ por ser marcado por sucessivos governos autoritários que priorizaram o poder submetendo os seus cidadãos à violência. A primeira operação de manutenção da paz ocorreu em 1993, após solicitação do presidente Jean-Bertrand Aristides, eleito democraticamente em 1990, mas deposto por um golpe de Estado em 1991; este promoveu, conforme Brody (2000), uma série de atrocidades contra os direitos humanos, culminando com a morte de, aproximadamente, 5 mil haitianos durante os três anos de ditadura (1991-1993). A operação de paz de abril de 1993 foi uma missão conjunta entre a ONU e a OEA, sendo denominada de Missão Civil Internacional no Haiti (MICIVIH). Esta missão, segundo o autor:

[...] teve um papel excepcional gravando e chamando atenção para os abusos durante o governo *de facto*. Entretanto, foi particularmente decepcionante que o MICIVIH tenha decidido que ajudar o governo do Haiti a processar os crimes de direitos humanos estava fora de seu amplo mandato para “ajudar o

¹¹⁴ A definição de Estado colapsado ou fracassado está na nota nº 5 deste trabalho.

sistema judiciário a reforçar os meios legais garantindo o exercício dos direitos humanos e o respeito aos processos legais” (BRODY, 2000, p.255).

Entretanto, a MICIVIH não foi a única OMP empregada no Haiti nesse período de conflito político. Em setembro de 1993 foi criada a Missão das Nações Unidas no Haiti (UNMIH) cujo mandato foi assegurar o Acordo de *Governors Island*, assinado em 03 de julho de 1993, em Nova York, para garantir o retorno do presidente deposto Aristides para 30 de outubro de 1993. Posteriormente, a UNMIH adquiriu o mandato para profissionalizar as forças armadas e criar uma nova polícia, bem como criar um ambiente adequado para a realização de novas eleições. Porém, a operação não teve êxito e a ONU criou a Missão das Nações Unidas em Apoio ao Haiti (UNSMIH), em julho de 1996; seu mandato era profissionalizar a polícia e estabelecer um ambiente seguro e estável para a intervenção da ONU. Essa operação durou até julho de 1997, sendo substituída pela Missão das Nações Unidas para Transição no Haiti (UNTMIH) e, no mesmo ano, pela Missão das Nações Unidas da Polícia Civil no Haiti (MIPONUH) cujo mandato precípua era auxiliar o governo haitiano na profissionalização da polícia nacional (NEVES, 1999).

Todas estas cinco missões não foram suficientemente eficazes para debelar o conflito político ou estabelecer o equilíbrio social e econômico no Haiti. Segundo Neves (2009), apesar do retorno da democracia, com a reeleição de Jean-Bertrand Aristides em 2000, esta foi contestada pela comunidade internacional por ter ocorrido com a participação apenas de 10% do eleitorado. Ademais, o governo de Aristides permaneceu imerso numa crise política interna com o pedido por parte da oposição, empresários e sociedade de forma geral, para que ele renunciasse. O Mercado Comum da Comunidade do Caribe (CARICOM), diante da situação, propôs um plano de reforma política e a formação de um novo Gabinete de Ministros, mas a oposição não aceitou a cláusula que garantia a permanência de Aristides até o final do mandato. Este impasse fez com que o conflito armado se alastrasse por várias cidades com a ameaça dos rebeldes de tomar a capital Porto Príncipe. A crise política recrudesciu em 2004, conclui a autora, com a entrada de:

[...] ex-militares, liderados por ex-chefe de polícia que havia tentado tomar o poder em 2001 (Guy Philippe). Em fevereiro de 2004, Aristides foi convencido a retirar-se do país por diplomatas da França e dos Estados Unidos (a quem acusou de sequestro), e levado para a República Centro-Africana em 29 de fevereiro, a bordo de avião fretado pelo governo norte-americano. Os Embaixadores da França e dos Estados Unidos em Port-au-Prince teriam convencido Aristides a deixar o país para evitar que se

estabelecesse conflito mais amplo e que o próprio presidente fosse assassinado (NEVES, 2009, p. 83).

Com o afastamento do presidente, a Suprema Corte haitiana solicitou às Nações Unidas o emprego de tropas multinacionais para garantir a segurança do país. Dessa solicitação nasceu, em 2004, a Força Multilateral Interina de Emergência e posteriormente, no mesmo ano, a MINUSTAH. Esta missão foi idealizada para abarcar o maior número possível de atividades de consolidação da paz, com um mandato multidimensional que inclui as áreas de segurança, reconstrução das instituições políticas e desenvolvimento socioeconômico. O mandato da MINUSTAH foi renovado inúmeras vezes, pois a crise política não foi debelada. Ademais, em 2010, a situação foi piorada com o terremoto de grau 7 (sete) na escala Richter que devastou o país. Com isso, a MINUSTAH adquiriu mais um mandato para a ajuda humanitária, tornando mais complexa a operação que deixou de focar exclusivamente na segurança e na estabilidade do país devido à crise política.

Esta breve explanação do surgimento da MINUSTAH, que se enquadra no rol das operações de paz de segunda geração do tipo *peacebuilding*, permite verificar o sentido do seu mandato. Todavia, o propósito aqui posto é o de analisar como a MINUSTAH articula os três sistemas de policiamento (SPE, SPSE e SPIE) para a formação do Sistema de Policiamento Global com o intuito de controlar os riscos ocasionados pelos persistentes conflitos políticos no Haiti. Ou seja, verificar como se forma a governança de segurança a partir do acoplamento estrutural proporcionado pela MINUSTAH entre o Sistema de Policiamento Estatal Brasileiro (SPE-B), o Sistema de Policiamento Supraestatal (SPSE) do Conselho de Segurança da ONU e o Sistema de Policiamento Infraestatal (SPIE) de ONGs atuantes em parceria com a MINUSTAH. Essa análise procederá a partir das percepções que os atores atuantes, direta e indiretamente, na MINUSTAH têm sobre a governança de segurança criada a partir do acoplamento estrutural. Os atores aqui analisados estão divididos em cinco níveis: político, estratégico, operacional, civil e pesquisador. O exame das percepções dos atores entrevistados toma como fulcro algumas categorias analíticas construídas neste trabalho de pesquisa: a) responsabilidade e suas subcategorias (obrigação do Estado ante outros Estados, obrigação do Estado ante a norma internacional e obrigação do Estado ante os direitos humanos); b) solidariedade e suas subcategorias (interação sistêmica, quadro moral compartilhado, interdependência, divisão do trabalho); e, c) governança de segurança e suas subcategorias

(cooperação, dimensão institucional, resolução de problemas comuns, mentalidade de risco e participação de atores estatais e não estatais).

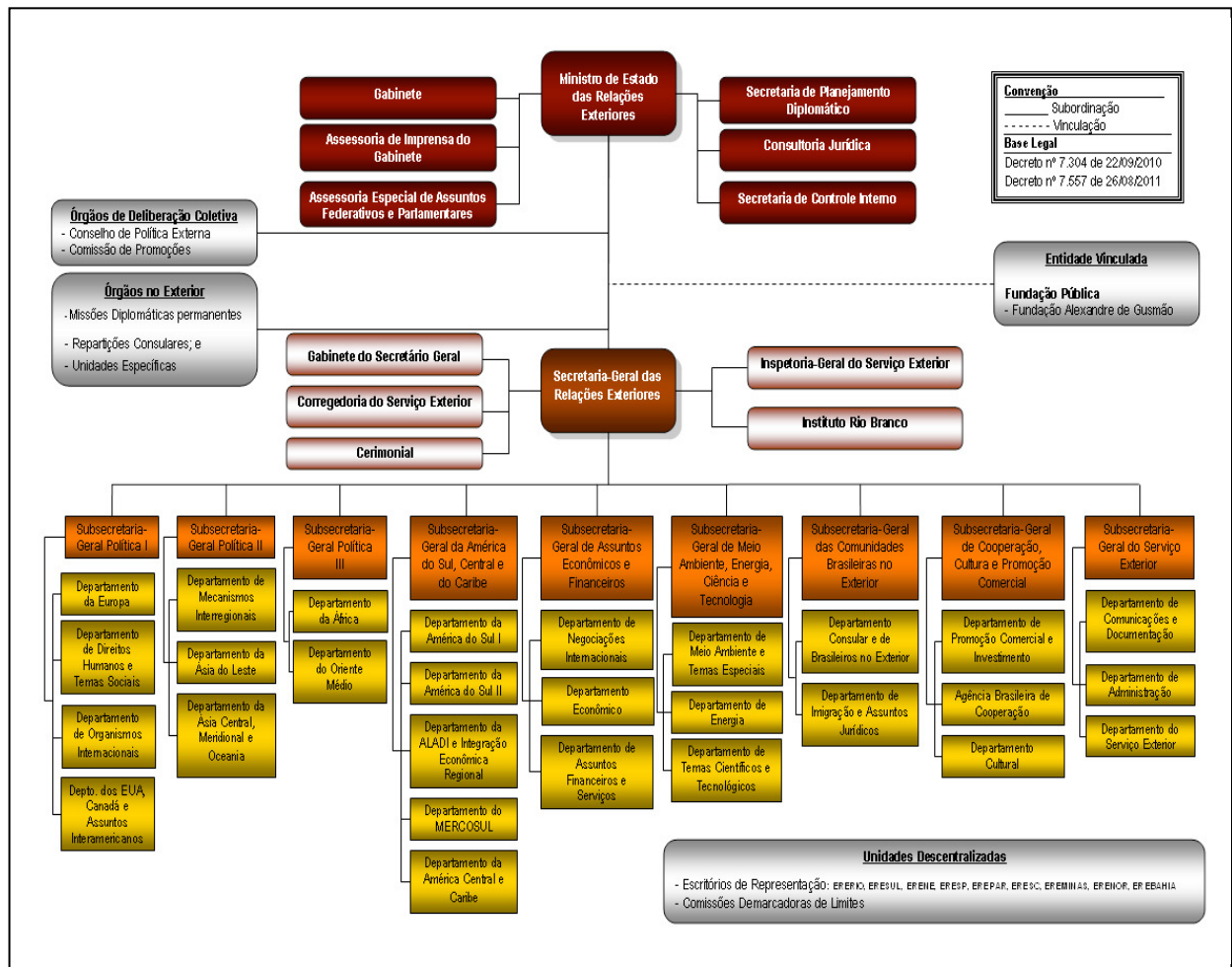
5.4.2 A Percepção dos Atores sobre a Missão das Nações Unidas de Estabilização do Haiti (MINUSTAH) como Sistema de Policiamento Global (SPG)

A) Atores Políticos

O Ministério das Relações Exteriores (MRE), órgão político da administração direta, tem a função de auxiliar a Presidência da República na formulação da política exterior do Brasil, assegurar sua execução, manter relações diplomáticas com governos de Estados estrangeiros e organizações internacionais, bem como promover os interesses do Estado e da sociedade brasileira no exterior. Suas áreas de competência são: participar da política internacional; estabelecer relações diplomáticas e serviços consulares; participar das negociações comerciais, econômicas, técnicas e culturais junto aos governos e entidades estrangeiras; promover programas de cooperação internacional e de caráter comercial; e, apoiar as delegações, comitivas e representações brasileiras em agências e organismos internacionais. Deve como incumbências: a) executar as diretrizes de política exterior estabelecidas pelo Presidente da República; b) propor ao Presidente da República linhas de atuação na conduta dos negócios estrangeiros; c) recolher as informações necessárias à formulação e execução da política exterior do Brasil, tendo em vista os interesses de segurança e do desenvolvimento nacionais; d) contribuir para a formulação e implementação, no plano internacional, de políticas de interesse do Estado e da sociedade em colaboração com organismos da sociedade civil brasileira; e) administrar as relações políticas, jurídicas, comerciais, culturais, científicas, técnicas e tecnológicas do Brasil com a sociedade internacional; f) negociar e celebrar tratados, acordos e demais atos internacionais; e, g) promover os interesses governamentais, de instituições públicas e privadas, de empresas e de cidadãos brasileiros no exterior¹¹⁵. Para o desenvolvimento dessas atividades, o MRE está estruturado, conforme Figura1, da seguinte forma:

¹¹⁵ Informações disponíveis no site <http://www.itamaraty.gov.br/o-ministerio/conheca-o-ministerio/organograma-1> (consultado em 22/07/2012).

Figura 1: Organograma do Ministério das Relações Exteriores



Fonte: Ministério das relações Exteriores (2011) ¹¹⁶

É a Subsecretaria-Geral Política I (SGAP I), mais especificamente a Divisão de Paz e Segurança Internacional (DPAZ), do Departamento de Organismos Internacionais (DOI), o órgão responsável pela articulação do SPE brasileiro com o SPSE, estabelecendo, assim, uma série de discussões e negociações por parte das autoridades políticas para o delineamento dos acordos multilaterais do emprego dos efetivos militares e policiais nas operações de manutenção de paz da ONU. É a partir dessa estrutura funcional que se busca compreender o sentido dado pelos atores sociais atuantes no nível político às OMPs, especialmente a MINUSTAH por ser o referencial mais expressivo de participação brasileira na intervenção da ONU. Desta forma, tornam-se importantes algumas questões relevantes para compreender o processo de articulação entre o Estado brasileiro, o Conselho de Segurança e ONGs que

¹¹⁶ Organograma disponível no site <http://www.itamaraty.gov.br/o-ministerio/conheca-o-ministerio/organograma-1> (consultado em 22/07/2012).

atuam em torno da MINUSTAH: a) Se o aumento da participação do Brasil nas Operações de Manutenção da Paz, juntamente com o comando militar da MINUSTAH por aproximadamente oito anos, faz parte da estratégia política de aumento do poder brando (*soft power*) do país no cenário internacional? E se faz, quais os ganhos políticos auferidos até agora pelo Brasil através das missões de paz, em especial a MINUSTAH? b) Quais os instrumentos jurídico-políticos que possibilitam a articulação do Brasil com o Conselho de Segurança da ONU e com as ONGs em torno das OMPs? c) Como o governo entende a especificidade das OMPs para o controle dos riscos transnacionais?

Para responder a estas questões foi ouvido o 3º Secretário da Divisão de Paz e Segurança Internacional (DPAZ)¹¹⁷, do Departamento de Organismos Internacionais que pertence a Subsecretaria-Geral de Política I (SGAP I), do Ministério das Relações Exteriores (MRE)¹¹⁸. Atualmente o secretário é responsável em acompanhar os temas do Conselho de Segurança relacionados aos seguintes países: Afeganistão, Timor Leste, Somália, Sudão, Sudão do Sul, Etiópia e Eritreia. O secretário ainda atua junto ao Ministério da Defesa nas questões relacionadas ao emprego do efetivo militar e policial nas missões de paz.

Perguntado se o aumento da participação do Brasil nas OMPs e, em especial, o comando da MINUSTAH por aproximadamente oito anos faz parte da estratégia política de aumento do poder brando (*soft power*) do país no cenário internacional, ele respondeu que sim. O Brasil, juntamente com o Japão, é o país que mais participou como membro temporário do Conselho de Segurança da ONU:

E isso claro que cria uma certa expectativa. Embora você não seja um membro permanente, mas pelo fato de você ter participando tanto, se começa a exigir um comportamento de um membro permanente e certamente este comportamento é essa maior participação [...] nas operações de paz da ONU; e a MINUSTAH acaba entrando neste contexto do Brasil assumir suas responsabilidades no cenário internacional.

Entretanto, alerta o secretário, a participação do Brasil nas missões de paz não se restringe em ganhar prestígio para a obtenção de um assento permanente no CS da ONU:

¹¹⁷ Segundo o secretário, a DPAZ surgiu no final de 2010 através do desmembramento da Divisão das Nações Unidas, onde este órgão cuidava de todos os temas da ONU. A DPAZ nasce como o objetivo de tratar mais especificamente das temáticas demandadas pelo CS.

¹¹⁸ Entrevista concedida em 18 de outubro de 2012 na sede do Itamaraty em Brasília

Muito se fala desse interesse do Brasil integrar o Conselho de Segurança como membro permanente e muito se falou que o Brasil assumiu o comando da MINUSTAH com o interesse de ganhar mais um ativo [para alcançar este objetivo]. Obviamente que não se pode negar que isso de fato dá mais um ativo para o país pleitear um assento como membro permanente no Conselho de Segurança, mas de forma alguma a razão para a nossa participação se resume a isso.

O secretário da DPAZ traz à baila o fato do Brasil participar também das missões de paz guiado pelo princípio da solidariedade, inclusive cita um pronunciamento do então ministro Celso Amorim enfatizando esse princípio como motivo para participar nas missões e, especialmente, na MINUSTAH.

A partir das palavras do secretário da DPAZ pode se inferir que o Brasil tem utilizado o *soft power* (NYE, JR, 2012) em sua política externa não só como forma de elevar sua projeção internacional, mas também como forma de contribuir, a partir dos princípios da *responsabilidade* e da *solidariedade*, com a segurança e a paz internacionais ao participar frequentemente das missões de paz, principalmente daquelas que visam à consolidação da paz propriamente. Através do princípio da responsabilidade (JACKSON e SORENSEN, 2007; BADIE, 2009; PORTELA, 2010), o Brasil assume três tipos de *obrigações* quando participa das operações de paz: a obrigação ante os outros Estados, mais especificamente a obrigação de proteger os Estados colapsados; a obrigação ante a norma internacional, ao participar dos arranjos institucionais relacionados com os conflitos políticos internacionais; e, a obrigação ante os direitos humanos, ao aderir aos regimes internacionais que visam a proteger os indivíduos ameaçados pelos conflitos políticos. Através do princípio da solidariedade (DURKHEIM, 1999; BADIE, 2009), o Brasil estabelece uma *integração sistêmica* com os organismos internacionais e outros Estados para manter a ordem e a segurança internacionais a partir da formação de um sistema de policiamento orientado para o controle dos riscos globais. Por sua vez, ao ser guiado pelos princípios da responsabilidade e da solidariedade, o Brasil passa a participar de um sistema de *governança de segurança* (DAVID, 2000; JOHNSTON e SHEARING, 2003). Este tem na *cooperação*, na *dimensão institucional*, na *resolução de problemas comuns*, na *participação de atores estatais e não estatais* e na *mentalidade de gestão dos riscos* suas principais características e seu potencial de realizações. Pode-se inferir, a partir das declarações do secretário da DPAZ, que a estratégia política brasileira segue a tradição racionalista da política internacional ao buscar prestígio com maior inserção internacional através de uma política externa de “autonomia pela participação”

(FONSECA JR, 1998) sem, contudo, deixar de seguir os princípios da responsabilidade e da solidariedade, que são diretrizes centrais do país no campo da segurança internacional. Isto também se confirma quando aderiu aos arranjos institucionais voltados para um ambiente internacional mais dialógico e menos conflitante tomando, inclusive, como referencial de segurança não somente os Estados, mas também os seres humanos, ou seja, o Brasil se alinha aos regimes de segurança humana (DAVID, 2000).

O secretário da DPAZ destaca que a política externa brasileira no âmbito da segurança internacional parte do princípio de que qualquer política nesta área tem que estar vinculada ao desenvolvimento para criar uma paz duradoura. O próprio mandato da MINUSTAH está enquadrado nesta ideia de segurança como desenvolvimento. Esta missão, diz ele, utiliza-se dos chamados “*quick impact projects* (projetos de impacto rápido)” que têm como objetivo reconstruir a infraestrutura socioeconômica do Haiti por meio do aparato militar, com as Companhias de Engenharia do Exército, para reformar estradas, soerguer hospitais e escolas, realizar outras atividades de infraestrutura e reconstrução no país. Ele cita ainda as medidas realizadas para a construção de uma hidroelétrica e para ampliar a economia agrícola no país.

Observa-se na fala do secretário da DPAZ que a política externa brasileira no campo da segurança internacional está engajada nas estratégias de paz da ONU de resolução durável de conflitos e reconstrução das sociedades vitimadas (DAVID, 2000; FONSECA JR, 2008; ESTEVES, 2009). Ademais, o princípio de desenvolvimento (econômico, social, cultural e político) acoplado ao de segurança nas missões de paz segue uma definição ampliada de segurança estabelecida, primeiro, pela Declaração das Nações Unidas sobre Direito ao Desenvolvimento de 1986 (GHAI, 2003; COMPARATO, 2005) e, depois, pelo Relatório de Desenvolvimento Humano de 1994, do PNUD (PUREZA, 2009). Portanto, a MINUSTAH é, de fato, uma missão do tipo *peacebuilding* que busca consolidar a paz por meio da reconstrução da infraestrutura econômica do país.

No que se refere aos ganhos políticos auferidos pelo Brasil através de sua participação na MINUSTAH desde 2004, o secretário da DPAZ afirma que houve o aumento da representatividade do país junto ao Conselho de Segurança da ONU. Em decorrência, o país é consultado reiteradamente para participar de novas missões como, por exemplo, o deslocamento recente de uma força tarefa marítima brasileira, com a fragata Liberal, para

participar da UNIFIL (*United Nations Interim Force in Lebanon*)¹¹⁹. Também participa no Sudão do Sul, país recém-criado, com efetivos militares e policiais da UNMISS (*United Nations Mission in the Republic of South Sudan*)¹²⁰ cujo objetivo é auxiliar na construção das instituições deste novo Estado, ou seja, uma típica missão *peacebuilding*.

Conforme o secretário da DPAZ, os instrumentos jurídico-políticos que normatizam a articulação entre os Estados e o Conselho de Segurança da ONU para a implementação das OMPs são as resoluções. Elas regulamentam essa articulação ao estabelecer o propósito da missão, os efetivos (militar e policial) empregados, a duração da missão, etc. Em relação aos efetivos é a ONU que preenche o quantitativo estabelecido pela resolução através de consulta de disponibilidade dos países que comumente contribuem com a cessão de recursos humanos. Outro instrumento jurídico-político é, conforme o secretário, o Memorando de Entendimento; este é assinado entre o país participante e o Conselho de Segurança da ONU constando as necessidades de material bélico para o desempenho da missão.

Infere-se a partir deste depoimento que a resolução é o instrumento jurídico-político que estabelece o acoplamento estrutural entre o SPE, representado pelos efetivos militares e policiais dos países participantes, e o SPSE, representado pelo Conselho de Segurança para o cumprimento do mandato das OMPs que executam o policiamento orientado por estratégias de paz do tipo *peacekeeping*, *peacemaking*, *peace enforcement* ou *peacebuilding*.

Com relação às ONGs que participam das OMPs, o secretário afirma que não há um instrumento jurídico-político específico que articule Estado e ONGs, pois estas, como representantes da sociedade civil, atuam de forma autônoma perante o Estado, sendo a relação delas com as operações de paz somente no nível supraestatal.

No que se refere às missões de paz como instrumentos eficazes para o controle dos riscos transnacionais, o secretário da DPAZ considera que depende do fim almejado pela missão.

¹¹⁹ A Força Interina das Nações Unidas no Líbano (UNFIL) foi criada pelas resoluções 425 e 426, em 1978, do Conselho de Segurança. Para maiores informações sobre a UNFIL ver o site da ONU no endereço <http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/unifil/> (consultado em 18/11/2012).

¹²⁰ A Missão das Nações Unidas para o Sudão do Sul (UNMISS) foi criada pela Resolução S/RES/1996, de 08 de julho de 2011, do Conselho de Segurança. Para maiores informações sobre a UNMISS ver o site da ONU no endereço <http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/unmiss/> (consultado em 18/11/2012).

Para ele, as missões do tipo *peacebuilding* são as mais eficazes no controle dos riscos, pois atuam na reconstrução das instituições do Estado. A Missão das Nações Unidas para a Estabilização do Haiti (MINUSTAH) e a Missão das Nações Unidas para o Sudão do Sul (UNMISS), ressalta ele, são exemplos claros de *peacebuilding*, onde companhias de engenharia de vários países participam na reconstrução da infraestrutura. No caso do Sudão do Sul, por exemplo, diz o secretário:

Você vê companhias de engenharia do Japão e da China atuando no país, construindo estradas. Até pouco tempo 2% das estradas do país eram asfaltadas. As OMPs são eficazes desde que levem em conta este caráter em favor do desenvolvimento e não essa visão míope de segurança e tropa. Essa questão de desenvolvimento é interessante e essa questão dos *quicks* [*quick impact projects*] é interessante porque isso muda a percepção da população em relação às tropas no terreno [...]; a população deixa de ver as tropas simplesmente como estrangeiras que estão no país segurando um fuzil. Ela [população] não vê [o soldado] como invasor, o vê de uma outra maneira. O posicionamento é diferente! No Haiti isso foi evidente!

Observa-se no depoimento acima que o secretário considera as missões do tipo *peacebuilding* como instrumentos eficazes no controle dos riscos transnacionais, pois através de ações proativas é possível estabelecer uma paz duradoura. Observa-se também a adoção do princípio da responsabilidade como obrigação dos demais Estados com aquele que está em situação de colapso. Ao fazer referência à participação do Japão e da China através das companhias de engenharia na reconstrução da infraestrutura viária do Sudão do Sul caracteriza-se a responsabilidade da missão em garantir a segurança por meio do desenvolvimento. O princípio da responsabilidade nas operações de paz se materializa na ação político-diplomática da *peacebuilding* e estabelece, também, um tipo de governança de segurança, com as características de cooperação, resolução de problemas comuns e participação de atores estatais e não estatais (JOHNSTON e SHEARING, 2003) na reconstrução do país colapsado. Ou seja, a estratégia de *peacebuilding* cria, através da governança de segurança, um tipo de policiamento orientado para o controle dos riscos (SHEARING, 2003) que envolve a participação integrada de organizações públicas e privadas na formulação e implementação de políticas de segurança para a construção da paz (JOHNSTON, 2002).

O entendimento do secretário da DPAZ sobre as missões de paz permite inferir haver uma visão mais objetiva e pragmática da política externa brasileira no campo da segurança

internacional e do seu papel como integrante de um sistema de policiamento global. Permite compreender quais os princípios norteadores para a segurança internacional e o sentido do policiamento da MINUSTAH. Ademais, evidencia a forma político-jurídica de acoplamento estrutural em torno das missões de paz, entre Estados e organismos internacionais para a formação de um sistema de policiamento global. Finalmente, permite verificar a percepção política do Brasil sobre o papel das missões para a construção da segurança e da paz na ordem internacional.

B) Atores Estratégicos Atuantes na MINUSTAH

No nível estratégico ou técnico, a articulação ocorre entre os altos escalões militares dos países envolvidos na OMP. No caso da MINUSTAH é o General do Exército brasileiro, Fernando Rodrigues Goulart, Comandante das forças militares, que tem a responsabilidade de desenvolver no nível estratégico-militar o mandato¹²¹ estabelecido no nível político. Esse mandato prevê um efetivo máximo de 7.340 militares oriundos de diversos países, ficando subordinado ao Comando brasileiro. A MINUSTAH conta atualmente com 7.297 militares oriundos de 19 países: Argentina, Bolívia, Brasil, Canadá, Chile, Equador, França, Guatemala, Indonésia, Japão, Jordânia, Nepal, Paraguai, Peru, Filipinas, República da Coreia, Sri Lanka, Estados Unidos e Uruguai¹²².

Assim, torna-se importante estabelecer, a partir dos atores militares, algumas questões relevantes para compreender o processo de articulação entre as forças militares, as forças policiais e as ONGs internacionais e nacionais atuantes¹²³ na MINUSTAH: a) Como ocorre a

¹²¹ O mandato atual da MINUSTAH foi estabelecido pelo Conselho de Segurança da ONU, através da Resolução nº 2012, de 14 de outubro de 2011, sendo prorrogado o mandato para 15 de outubro de 2013, por meio da Resolução nº 2070, de 12 de outubro de 2012. A primeira Resolução encontra-se disponível no site [http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/2012\(2011\)](http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/2012(2011)) (consultado em 24/07/2012). A segunda encontra-se disponível no site [http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/2070\(2012\)](http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/2070(2012)) (consultado em 22/01/2013).

¹²²Essas informações encontram-se disponíveis no site <http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/minustah/facts.shtml> (consultado em 24/07/2012).

¹²³ Entre as ONGs internacionais atuantes no Haiti destacam-se Médicos Sem Fronteiras, Oxfam e a *Human Rights Watch*.

articulação do Comando militar brasileiro com os oficiais comandantes das forças armadas e/ou das polícias de outros países envolvidos e quais os aspectos positivos e negativos dessa articulação? b) Como ocorre a articulação do alto escalão militar da missão com os oficiais comandantes das forças armadas e/ou das polícias do Haiti e quais os aspectos positivos e negativos dessa articulação? c) Quais os riscos globais (terrorismo internacional, crime organizado transnacional, migração ilegal etc.) comuns dentro de um Estado colapsado e como são definidas as ações de policiamento para o controle desses riscos? d) Quais os principais problemas que afetam a ordem e a segurança públicas dentro do Haiti e como são definidas as ações de policiamento para reduzir e controlar esses eventos? e) Qual o sentido estratégico da participação das ONGs na MINUSTAH; de que forma elas auxiliam no policiamento para o controle dos riscos globais e dos problemas locais nos campos da ordem e da segurança públicas?

Para responder a estas perguntas foi entrevistado o Coronel do Exército, Chefe da Seção de Planejamento da Divisão de Missão de Paz (SPDMPAZ), do Comando de Operações Terrestre (Coter)¹²⁴. Ele participou como assistente do comandante da brigada Haiti do primeiro contingente brasileiro da MINUSTAH, de maio a dezembro de 2004; em 2010, depois do terremoto, atuou como assessor militar na embaixada no Haiti durante 09 meses.

Sobre a articulação do comando militar brasileiro da força de paz com os oficiais comandantes das forças armadas e/ou das polícias de outros países envolvidos na missão, o Chefe da SPDMPAZ respondeu que o Departamento de Operações de Paz (DPKO) da ONU adota uma estrutura básica de coordenação das operações que envolve as atividades militares a cargo das forças armadas e as atividades policiais que estão a cargo da polícia das Nações Unidas (UNPOL). São atividades chefiadas por um representante do secretário-geral da ONU que exerce a função de coordenador das forças militares e policiais envolvidas na missão. No terreno¹²⁵, as forças militares ficam subordinadas a um *Force Commander*¹²⁶ e têm como tarefa precípua garantir o retorno da estabilidade do país; as forças policiais ficam

¹²⁴ Entrevista concedida em 18 de outubro de 2012 na sede do Coter em Brasília.

¹²⁵ Este termo é utilizado pelos militares e policiais militares para designar as ações práticas realizadas nas atividades laborais.

¹²⁶ *Grosso modo*, o *Force Commander* é revezado entre os países que integram a missão, mas no caso específico do Haiti, o *Force Commander* é realizado pelo Brasil desde o surgimento da MINUSTAH, havendo revezamento apenas entre os generais brasileiros.

subordinadas a um *Police Commissioner*¹²⁷ (Comissário de Polícia) da UNPOL, onde atuam tanto na atividade de segurança pública, através da *Force Protection*, como na atividade de treinamento e soerguimento das forças policiais haitianas. Ressalta ele que as forças militares só atuam na atividade de segurança pública quando a UNPOL e as forças policiais locais não conseguem garantir a ordem e a segurança.

Com relação aos aspectos positivos da articulação das forças de paz no Haiti, o Chefe da SPDMPAZ respondeu que quando chegou ao país, em 2004, a situação beirava a uma guerra civil. De 2004 até 2009, mesmo com as dificuldades de uma articulação entre as forças militares e policiais de vários países em uma missão desta natureza, o Haiti vivenciou uma crescente melhoria dos níveis de segurança, inclusive chegou a pensar na desmobilização da missão. Com o terremoto de 2010 toda a estrutura restabelecida nos cinco anos anteriores ruiu: “dos dezoito ministérios, dezessete caíram, só ficou um em pé. Toda a estrutura haitiana, que já era paupérrima, acabou quebrando”. Entretanto, ressalta ele, “o país não se desestabilizou”, pois a estrutura montada pela ONU foi muito boa. Não obstante, dentro do atual contexto internacional de crise econômica, os recursos para o financiamento da missão estão reduzidos.

Quanto aos aspectos negativos da articulação, segundo o Chefe da SPDMPAZ, eles se concentram muito mais nas dificuldades esperadas de coordenar integrantes de forças armadas de vários países que possuem cultura e hábitos sociais diferentes:

[...] se nós pudéssemos ter mais treinamento para padronizar, a nível supranacional, os procedimentos de segurança, fazer mais treinamentos conjuntos para que as pessoas se habituem umas com as outras, eu acho que nós estaríamos num patamar quase que perfeito. Mas, mesmo assim, é por isso que eu digo, é sucesso até por isso, apesar de tudo pra dar errado, eu diria que a missão da ONU lá no Haiti é uma das que deram mais certo.

Ainda com relação à articulação entre o *Force Commander* e a UNPOL, o oficial informou que esta se dá através de parceria, pois o comando das forças policiais não está subordinado ao *Force Commander*. Ademais, o objetivo da polícia é diferente do objetivo militar dentro da missão, mas há uma relação de parceria que ocorre da seguinte forma: “o componente militar tem um setor chamado U3, que é o setor de operações”, onde há um representante da UNPOL

¹²⁷ Tratar-se-á mais especificamente do *Police Commissioner* mais adiante.

responsável em estabelecer a ligação com o comando da polícia da ONU quando se faz necessário para a realização de atividades conjuntas (forças armadas, polícia da ONU e polícia haitiana). Entretanto, estas atividades conjuntas ficam sob a coordenação do comando militar.

Observa-se a partir deste depoimento que a articulação dos atores na MINUSTAH obedece, nos níveis estatal e supraestatal, ao modelo de integração sistêmica (LUHMANN, 2009) viabilizado pelo Departamento de Operações de Paz (DPKO) da ONU que tem como função coordenar a cooperação entre as: forças militares dos países participantes da missão de paz; forças policiais cedidas pelos países participantes; e, forças militares e policiais. Portanto, há uma divisão do trabalho, ficando as forças militares com a função precípua de viabilizar a estabilização do país através do controle da violência armada entre os grupos em conflitos (MUNIZ e PROENÇA JR, 2007; FERNANDES e MINEIRO, 2008) e as forças policiais da ONU que têm a função de garantir a ordem e a segurança públicas, através da reestruturação das organizações policiais locais (BAYLEY, 2006a).

Com relação à articulação no nível estratégico do *Force Commander* com as forças armadas e policiais locais, o Chefe da SPDMPAZ afirma que ela ocorre com as forças policiais locais, pois não há forças armadas no Haiti desde 1994 devido às sucessivas crises políticas causadas pelos golpes militares. Todavia, a relação das forças armadas multinacionais com a polícia nacional haitiana é complicada, ressalta o oficial, pois esta corporação tem um processo histórico cuja origem do efetivo, *grosso modo*, foi oriunda de gangues de rua e de milícias armadas que trabalhavam para os regimes ditatoriais. Com isso, os valores cultuados pelos atuais policiais primam pela violência como forma de resolução de conflitos. Ademais, o envolvimento de policiais haitianos em ilícitos é muito grande. Assim, conclui o oficial: “durante estes oito anos todas as resoluções do Conselho de Segurança têm sido no intuito de reciclar, renovar, treinar a polícia no afã” de modificar os seus valores. Para este fim, os Estados Unidos, a França e o Canadá, a partir de acordos bilaterais, têm participado do processo de seleção, treinamento e formação de novos policiais para modificar este cenário.

O Chefe da SPDMPAZ exemplifica a relação instável entre as forças militares multinacionais e as polícias haitianas relatando que no início da MINUSTAH algumas operações para

combater forças antagônicas¹²⁸ realizadas por aquelas, em conjunto com estas, não foram bem sucedidas porque alguns policiais haitianos agiam como informantes das forças adversas. No instante em que foi detectada e controlada esta situação as operações militares foram bem sucedidas. Atualmente, diz o oficial, com o sucesso da missão, tem havido uma maior confiança das forças haitianas devido à sensação de segurança e de maior estabilidade. Isto tem promovido uma maior disposição da polícia local em participar mais ativamente na manutenção da ordem e da segurança públicas dentro do país.

Mais uma vez observa-se, a partir do depoimento do oficial, que a articulação do *Force Commander* com as forças policiais locais ocorre, por um lado, por meio da reestruturação setorial para a realização de atividades de policiamento (JOHNSTON, 2002) e, por outro, através da cooperação nos níveis estratégicos e operacionais (MONET, 2001) para reestruturar as polícias nacionais com o intuito de torná-las autossuficientes para manter a ordem política e garantir a segurança pública.

Sobre as estratégias utilizadas para conter e controlar os riscos globais no Haiti, o Chefe da SPDMPAZ respondeu, a partir de um entendimento geoestratégico militar, que a missão da ONU no Haiti só ocorreu por causa do temor da comunidade internacional, especialmente o temor estadunidense, com a possibilidade do Haiti se tornar um local de homizio¹²⁹ de terroristas:

A África tem problemas endêmicos sociais muito piores, vide a Somália, a Etiópia, etc. Porém a ONU não entrou lá. Por que ela entrou no Haiti? Porque o Haiti é um evento pós-atentado 11 de setembro. O americano simplesmente não quer saber de área de homizio terrorista no seu quintal, que é o Haiti, que está a uma hora e meia de voo de Miami. Então, tudo que foi feito e que está sendo feito no Haiti tem como objetivo final dar uma estabilidade de Estado que garanta a segurança do Estado Americano e da redondeza, inclusive o próprio Canal do Panamá.

O oficial ressalta que num território onde as instituições estatais não funcionam plenamente “é um inferno para o cidadão, mas um paraíso para traficantes, terroristas e contrabandistas”. Isto é uma preocupação da comunidade internacional, especialmente dos norte-americanos. Eles

¹²⁸ Este termo faz parte do jargão militar para designar as forças inimigas ou adversas.

¹²⁹ Conforme o Dicionário Brasileiro Globo, “homizio” significa “Ato ou efeito de homizar; (fig.) esconderijo; valhacouto; (ant.) homicídio. (Do lat. Homicídio.)” (FERNANDES, 1996).

têm uma Base Militar no Haiti que mais se assemelha, ressalta ele, a um Pentágono, bem como têm um Plano de Ação, desde 2004, para intervir militarmente com um efetivo de três mil homens caso a estabilidade haitiana não seja garantida pelas forças de paz da ONU. Isto foi evidenciado no terremoto de 2010 quando desembarcaram no Haiti três mil militares norte-americanos 24 horas depois do desastre natural. Assim, há de fato um plano internacional para evitar a instalação de criminosos internacionais no Haiti, especialmente terroristas, apesar de não haver nada escrito. Mas os treinamentos específicos para este fim dentro das OMPs, inclusive com uma especial atenção à proteção de civis, demonstra a preocupação da ONU com a questão.

As explicações do Chefe da SPDMPAZ ratificam, primeiramente, o entendimento da comunidade internacional sobre os Estados colapsados como locais de riscos (CHOMSKY, 2009) e que por isso devem ser alvos de vigilância e controle por parte dessa comunidade. Segundo, que os riscos transnacionais oriundos de atores não estatais como criminosos internacionais, principalmente, terroristas internacionais (CASTELLS, 1999c; NAÍM, 2006; HOBBSAWM, 2007; GLENNY, 2008; NYE JR, 2009), passaram a ser incluídos nos cálculos estratégicos militares dentro do atual contexto dos riscos globais. Terceiro, ele confirma o pressuposto estabelecido nesta pesquisa de que o dispositivo diplomático-militar passou a desempenhar, depois do término da Guerra Fria, a nova função de garantir a paz internacional com as operações de manutenção da paz (4º pressuposto). Por fim, a definição aqui estabelecida de que as OMPs, especialmente a MINUSTAH com a estratégia do tipo *peacebuilding*, são sistemas de policiamento orientados para o controle e administração dos riscos transnacionais que adotam a mentalidade de risco (JOHNSTON e SHEARING, 2003) como forma de garantir a ordem e a paz internacionais, como confirma o caso em questão.

Outros riscos transnacionais, como tráfico de drogas e de pessoas (principalmente este), são comuns no Haiti, segundo o Chefe da SPDMPAZ. O tráfico de pessoas é, por exemplo, facilitado pelas práticas das famílias haitianas de abandonarem os seus filhos nas ruas, onde se tornam alvos fáceis de pessoas inescrupulosas envolvidas com organizações criminosas, algumas até de cunho religioso, que traficam crianças via República Dominicana. Entretanto, ressalta ele, a situação tem sido controlada com a presença ostensiva das tropas militares, do efetivo da UNPOL e da polícia nacional nas ruas e principalmente nas fronteiras, não obstante a situação de pobreza da população haitiana ser um elemento central para este tipo de crime e por isso de difícil coerção:

As pessoas chegam a oferecer para qualquer estrangeiro seu próprio filho perguntando quanto quer. Às vezes por questão de piedade as pessoas até pegam. Não é tráfico caracterizado, mas também não é algo que se possa dizer que é legal. Acho muito difícil resolver a não ser que o país socialmente se erga, mas está em níveis bem melhores do que no início da hecatombe de 2010.

Com relação ao tráfico de drogas houve, segundo o Chefe da SPDMPAZ, uma redução desde 2008 porque a ONU entendeu que havia a necessidade de fazer patrulhamento não só na parte terrestre, mas também na área marítima. Isto tem dificultado a entrada de drogas por este local, pois o Haiti é uma importante passagem devido à escassez de controle e à situação de colapso estatal do país. O resultado é que, mesmo com as diversas operações de policiamento realizadas por tropas militares e policiais, há pouca apreensão de drogas. O oficial ressalta que as operações militares e policiais não são direcionadas especificamente para a coerção dos crimes de tráfico de drogas, armas ou pessoas, mas para qualquer risco que ameace a estabilidade do país:

Por exemplo, arma pode gerar instabilidade pela insurgência civil. A droga é um elemento que atrai o ilícito e atrai também a instabilidade e a arma [...]. Em 05 de abril de 2008 houve um grande distúrbio civil no Haiti e percebeu-se que este distúrbio se deu quando a ONU decidiu patrulhar as costas haitianas. Quando começou a patrulhar as costas os traficantes se sentiram acuados e para reagir contra a atuação das forças eles insuflaram a população a criar um distúrbio civil que promoveu uma quebraadeira geral em Porto Príncipe.

A relação estabelecida pelo Chefe da SPDMPAZ entre riscos transnacionais (ocasionados pelos crimes internacionais), estabilidade política e o papel da MINUSTAH para controlar e administrar esses riscos confirmam três pressupostos de pesquisa aqui estabelecidos. Primeiro, que os riscos transnacionais ameaçam a estabilidade política do Estado e que este se torna cada vez mais dependente dos sistemas de policiamento supraestatal e infraestatal para a formação de um sistema de policiamento global¹³⁰ (2º pressuposto). Segundo, que os sistemas de policiamento supraestatal e infraestatal contribuem com o sistema de policiamento estatal para o controle dos riscos globais no interior do Estado através de estratégias proativo-preventivas e reativo-repressivas (3º pressuposto da pesquisa). Terceiro, que o sistema de policiamento bifocal estatal (dispositivo diplomático-militar e o dispositivo político de polícia), com a formação do sistema de policiamento global devido ao aumento da

¹³⁰ Verificar-se-á mais abaixo que o Cel Waldino considera preponderante para a estabilidade política do Haiti a participação das ONGs, entendida aqui como sistema de policiamento infraestatal, nas missões de paz.

complexidade, passa a exercer novas funções para controlar e administrar os riscos transnacionais: o policiamento exercido pela MINUSTAH orienta funcionalmente a polícia nacional haitiana para conter e administrar os riscos de “dentro para fora” (tráfico de pessoas) e de “fora para dentro” (tráfico de drogas) (4º pressuposto de pesquisa).

No que tange aos problemas que afetam a ordem e a segurança públicas no Haiti, o Coronel afirma que os principais problemas são de ordem comportamental e que as estratégias adotadas devem se direcionar para as políticas públicas no campo sociocultural. O haitiano, segundo o oficial, tem uma dificuldade muito grande de estabelecer vínculos sociais sólidos e isto está ligado à própria história da colonização francesa que foi marcada por um sistema escravocrata bastante violento e cruel. Esta crueldade fez com que o processo de independência fosse constituído por um sentimento de ódio dos negros com relação aos brancos. Ademais, com o não reconhecimento da independência haitiana por parte da comunidade internacional de países, gerou-se uma situação de isolamento que terminou por engendrar um forte sentimento de xenofobia. Estes fatores históricos, segundo o oficial, culminaram com a criação de uma sociedade cujos valores reproduzem costumes considerados incivilizados para o contexto social ocidental moderno. Para exemplificar ele cita o seguinte costume:

O rito de passagem da adolescência para a fase adulta é estuprar uma filha de alguém. Ou seja, a pessoa pega uma menina, violenta uma menina e aquilo é motivo de orgulho e de vitória. [...] Esses valores brutalizados dificultam qualquer ação [...] de segurança pública porque eles conseguem passar para um estágio de violência individual e coletiva de forma muito rápida. Isto vem também dos maus tratos que as mães dão aos filhos. Os filhos são muito maltratados! [...] Isto faz com eles sejam pessoas muito embrutecidas.

Outro fator histórico destacado pelo Chefe da SPDMPAZ foi a separação entre o Estado e a sociedade haitiana, onde um vê o outro como inimigo. Esta situação tem como causa os longos períodos de autoritarismo estatal. O grande desafio da MINUSTAH é, ressalta ele, patrocinar mudanças de valores para garantir um maior grau de civilidade, pois sem estas transformações não há qualquer possibilidade da missão de paz deixar o país. Assim, a estratégia a ser adotada foge do campo militar e se inclina mais para o campo sociocultural de mudança de valores, de hábitos e de costumes para a formação de gerações menos violentas:

Só o fato de já estarmos lá esse tempo todo já ajuda. Porque o garoto com 7 ou 8 anos já não viu o nível de violência e brutalidade da geração anterior a

ele. Se nós tivermos a paciência de ficar talvez mais uns vinte anos vamos ter jovens de quinze e vinte anos que não tenham no exemplo a violência que ele viu antigamente. Isto já seria um primeiro passo.

O outro passo para produzir mudanças na sociedade haitiana, diz o Chefe da SPDMPAZ, é o comportamento em relação aos brancos, ou seja, o término da xenofobia citado acima: este racismo engendra uma série de dificuldades; por exemplo, para a instalação de empresas multinacionais no país devido à presença de mão de obra qualificada estrangeira branca que seria recepcionada de forma hostil pelos haitianos. Desta forma, conclui ele, a formação de gerações com valores que não usem a violência como recurso de interação social e de administração de conflitos, bem como a entrada de imigrantes estrangeiros para arrefecer o racismo e também introduzir valores mais próximos aos padrões ocidentais mais plurais, seriam fundamentais para a construção de uma sociedade mais pacífica e, por conseguinte, melhorar as condições de ordem e segurança públicas.

A MINUSTAH, um sistema de policiamento global que adota a estratégia de paz do tipo *peacebuilding*, visa a exercer funções, conforme as declarações do Coronel, não só de reconstrução das instituições políticas do Estado haitiano, mas também de instituições sociais e culturais modernas (GIDDENS, 1991; GOFFMAN, 2010). São aquelas criadas com a formação da sociedade nacional e do Estado para exercer o controle social (DURKHEIM, 1999; WEBER, 1999), visando a formação de um processo civilizatório (ELIAS, 1993) que permite reduzir o estado de guerra (no sentido hobbesiano) entre os próprios haitianos.

Quanto ao papel estratégico das ONGs no auxílio do policiamento para o controle e administração dos riscos globais exercidos pela MINUSTAH, o Chefe da SPDMPAZ respondeu que devido à dificuldade do Estado haitiano em se reorganizar e o acautelamento da ONU em intervir mais diretamente nas questões internas, as ONGs assumem um papel importante de mediação. Elas são relevantes nas atividades sociais e culturais, inclusive no âmbito da construção e reprodução de novos valores para as gerações mais novas, pois possibilita reduzir o potencial de violência. Assim, as ONGs têm desenvolvido, segundo ele, ações nas áreas de esporte, arte, lazer e cultura. A ONG brasileira Viva Rio, por exemplo, tem contribuindo muito com a redução do potencial de violência e com o melhoramento da imagem do estrangeiro no país.

Para o Chefe da SPDMPAZ as ONGs são vista pelas forças de paz com bons olhos, pois suas ações são focadas e têm contribuído para a estabilidade. Ademais, elas atuam, de certa forma, como informantes de situações que podem gerar instabilidade. Porém, alerta ele, a relação das forças de paz com as ONGs não ocorre de forma muito direta porque essas organizações da sociedade civil realizam atividades sociais que estabelecem uma boa relação de confiança com a população, então, uma interação muito explícita com as forças militares pode quebrar essa confiança.

O Chefe da SPDMPAZ destaca um problema com relação às ONGs no Haiti: por serem muitas, falta uma melhor coordenação apesar da ONU buscar, através da chefia de ações humanitária, coordená-las. Mas “essas organizações são tão variadas e tão multidimensionais que é difícil descrever”. Isto acaba gerando alguns conflitos de interesses entre elas mesmas. A ONU tem tentado equacionar esta situação, mas esbarra na própria autonomia das ONGs. Apesar deste problema, o oficial diz:

[...] que não imagina essa missão tendo os bons resultados que tiveram sem as ONGs. As ONGs são para mim a mão amiga que chega para o haitiano. [...] elas seriam, na verdade, o viés que eu visualizo para as mudanças de valores que nós comentamos se elas se propusessem ser mais organizadas.

No caso da ONG brasileira Viva Rio no Haiti, o oficial informa que teve contatos com esta organização durante dez meses após o terremoto de 2010, quando trabalhou na embaixada brasileira, e que as ações desempenhadas por ela devem ser ressaltadas. Durante este período a Viva Rio promoveu oficinas de danças e esportes, atividades artísticas e econômicas (do tipo agrícola), ações direcionadas para o tratamento de água, entre outras. Algumas dessas ações contaram com a participação das forças de paz não só para prover a segurança dos integrantes da Viva Rio, mas também para colaborar com projetos como o de fornecimento de água e esportes como a corrida pela paz que aconteceu em 2011.

Há uma relação de parceria entre as forças de paz e as ONGs, inclusive no âmbito militar, com a criação de uma seção chamada G9 cuja função é coordenar as atividades integradas entre militares e civis; existem militares treinados para lidar com os agentes das ONGs com o intuito de padronizar comportamentos e mobilizá-los para o desenvolvimento de trabalhos conjuntos. Conforme ainda o oficial, as ONGs, como atores não estatais, atuam em cooperação com as forças de paz no campo da segurança.

Infere-se, a partir da fala do Chefe da SPDMPAZ, que as ONGs formam, juntamente com os organismos internacionais e nacionais, um sistema de governança de segurança indireta que desenvolve ações proativas e preventivas sem, contudo, deixar de atuar para a resolução de problemas já existentes, mas priorizando um modelo de gestão de risco direcionado para o futuro (JOHNSTON e SHEARING, 2003).

Conclui-se, a partir dos depoimentos do Chefe da SPDMPAZ sobre as OMPs como sistemas de policiamento global, que: primeiro, a articulação operacional de uma OMP se dá através de uma relação complexa, sob o escrutínio do Departamento de Operações de Paz (DPKO), envolvendo as forças militares multinacionais, comandada por um *Force Commander*, forças policiais multinacionais, sob a chefia de um *Police Commissioner*, forças policiais nacionais, sob a responsabilidade dos chefes policiais nacionais, civis internacionais e nacionais; e, segundo, para o controle dos riscos globais e multifacetados as OMPs atuam dentro de um sistema de governança de segurança que envolve atores estatais e não-estatais para o desenvolvimento de estratégias proativas, reativas, preventivas e repressivas.

C) Atores Operacionais Atuantes na MINUSTAH

No nível operacional ou tático, os efetivos militares e policiais designados para atuarem nas OMPs põem em prática as diretrizes definidas pela alta cúpula militar para as atividades de policiamento direcionado à manutenção e construção da paz. No âmbito operacional policial o mandato da MINUSTAH prevê um efetivo de 3.241, mas conta atualmente com 2.866 policiais originários de 50 países: Argentina, Bangladesh, Benin, Brasil, Burkina Faso, Burundi, Camarões, Canadá, República Central Africano, Chade, Chile, China, Colômbia, Costa do Marfim, Croácia, Egito, El Salvador, França, Granada, Guiné, Índia, Indonésia, Jamaica, Jordânia, Quirguistão, Lituânia, Madagascar, Mali, Nepal, Níger, Nigéria, Noruega, Paquistão, Filipinas, Romênia, Federação Russa, Ruanda, Senegal, Sérvia, Serra Leoa, Espanha, Sri Lanka, Suécia, Tailândia, Togo, Turquia, Estados Unidos, Uruguai e Iêmen.

Todo este efetivo policial é chefiado atualmente pelo Comissário de polícia Marc Tardif, do Canadá¹³¹.

Como já foi visto acima, o direcionamento das atividades de policiamento tem como escopo: reestruturar as forças policiais locais; proteger os direitos civis das populações; e, reprimir os atos terroristas, genocídios e crimes contra os direitos humanos e humanitários. Entre as atividades, a reestruturação das polícias locais é que apresenta o maior grau de dificuldade. Segundo Fernandes e Mineiro (2008), o emprego da UNPOL para a reconstrução das polícias exige conhecimentos que, *grosso modo*, não fazem parte daqueles adquiridos na formação policial, dificultando, assim, o processo de consultoria. Além das questões de conhecimento técnico, observam os autores, há problemas de compatibilidade entre as culturas organizacionais das polícias integrantes da UNPOL com a polícia local, principalmente no campo da comunicação. Em determinados momentos a UNPOL deixa de fazer o papel consultivo de reestruturação da polícia local para ela mesma atuar no policiamento.

Com isso, a partir da constatação do grau de complexidade de integração entre a força policial da ONU e a força local, torna-se importante estabelecer, através dos atores policiais, algumas questões relevantes para compreender a articulação entre as forças policiais internacionais e locais, as forças militares multinacionais e os agentes das ONGs atuantes na MINUSTAH. a) Como ocorre na UNPOL a articulação entre as forças policiais multinacionais atuantes na MINUSTAH? b) Como ocorre a articulação operacional da UNPOL com a polícia local para operacionalizar as diretrizes definidas pelo comando da MINUSTAH e quais as principais dificuldades desse processo de integração e cooperação para a manutenção da ordem e da segurança públicas? c) Quais os principais riscos globais (terrorismo internacional, crime organizado transnacional, migração ilegal etc.) e locais que ameaçam a ordem e a segurança públicas do Haiti e como as duas polícias (UNPOL e nacional) atuam no controle e administração desses riscos? d) Como as ONGs auxiliam na função de policiamento das duas polícias (UNPOL e local) para garantir a ordem e a segurança públicas?

Para responder estas questões foi entrevistado o Tenente da Polícia Militar da Bahia (PMBA), que atuou na UNPOL/MINUSTAH no período de 01 de janeiro de 2011 a 01 de janeiro de

¹³¹ A MINUSTAH conta também com 553 civis de diversos países, 1.348 civis haitianos e 225 voluntários das Nações Unidas. Para maiores informações ver site <http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/minustah/facts.shtml> (consultado em 24/07/2012).

2012; atuou no Departamento de Polícia/Oeste¹³², na *Comissaria de Polícia*¹³³ no bairro de *Pétion Ville*¹³⁴, como integrante da equipe antissequestro durante dois meses; depois atuou por um mês como segurança patrimonial do juiz responsável pelo Comitê Eleitoral Provisório das eleições presidenciais no Haiti, no ano de 2011. Ademais, atuou na Unidade de Operações Conjuntas da Diretoria de Operações Policiais da MINUSTAH, que é responsável pelas operações policiais conjuntas da UNPOL com a Polícia Nacional do Haiti e as forças militares da MINUSTAH¹³⁵.

A articulação das forças policiais multinacionais atuantes na UNPOL ocorre primeiramente, conforme o Tenente da PMBA, a partir do que está estabelecido na resolução do Conselho de Segurança da ONU: o efetivo é recrutado por meio do entendimento do Conselho com cada país contribuinte. Já a organização interna da UNPOL é, segundo ele, estabelecida da seguinte forma: o *comando* da UNPOL, que recebe o designativo de *Police Commissioner*¹³⁶, tem a função de coordenar as ações das forças policiais multinacionais, onde a escolha tem um caráter político e é feita pelo Conselho de Segurança, por meio do Departamento de Operações de Paz, havendo um revezamento de comissariado entre os países contribuintes independentemente do quantitativo cedido pelo país¹³⁷; o *staff* da UNPOL que é composto por policiais pertencentes aos países contribuintes através de indicações do DPKO; os *cargos de níveis táticos e operacionais* que são preenchidos através da instrução de nivelamento realizada no Setor de Pessoal Policial da MINUSTAH, observando o perfil dos policiais selecionados para a missão nas primeiras duas semanas de ingresso. Para a ocupação desses

¹³² Conforme o oficial da PMBA, a circunscrição policial da UNPOL no Haiti é dividida em regiões Norte, Sul, Leste Oeste. Cada Departamento é responsável por uma região e segue a mesma estrutura organizacional das *Comissarias de Polícia* do Haiti.

¹³³ A Polícia Nacional Haitiana (PNH) se estrutura, conforme o Tenente da PMBA, em *Comissarias de Polícia* distribuídas geograficamente por bairros. As *Comissarias de Polícia* encontram-se distribuídas dentro das circunscrições policiais dos Departamentos de Polícia na UNPOL.

¹³⁴ *Pétion Ville* é um bairro nobre de *Port au Prince*, onde o principal delito é o sequestro.

¹³⁵ Entrevista concedida em 22 de novembro de 2012 no Departamento de Ensino da Polícia Militar da Bahia.

¹³⁶ O *Police Commissioner* nas OMPs representa no âmbito policial o mesmo que o *Force Commander* representa no âmbito militar.

¹³⁷ O comando da UNPOL é atualmente exercido por um Comissário da polícia canadense.

cargos, segundo o Tenente da PMBA, não só são observadas as experiências profissionais¹³⁸ dos agentes, mas, principalmente, o domínio do idioma (francês e inglês) que se tornou um elemento preponderante para a distribuição dos efetivos, especialmente aqueles que não têm experiência em missões de paz.

Diferentemente das forças militares, onde cada país contribuinte mantém seu próprio efetivo unido e organizado em batalhões que têm responsabilidade sobre uma área geográfica específica¹³⁹, os policiais da UNPOL são distribuídos pelos departamentos de polícia, conforme o Tenente da PMBA, desconsiderando o aspecto da nacionalidade. Isto é, em um mesmo Departamento há policiais brasileiros, canadenses, franceses etc. Ele cita que quando atuou na Unidade de Operações Conjuntas, esta era composta por oito policiais de diferentes nacionalidades (Brasil, Canadá, Colômbia, França, Argentina, Espanha, El Salvador e Costa do Marfim). A unidade tinha a função de articular as operações conjuntas de segurança pública das forças policiais da UNPOL com a Polícia Nacional do Haiti (PNH) e, às vezes, com as forças militares. Ademais, a Unidade de Operações Conjuntas é responsável pela preparação de toda a estrutura de apoio (recursos humanos e materiais) solicitada pela PNH ou pelas forças militares para a realização de atividades de policiamento.

Observa-se através dos depoimentos do oficial da PMBA que a articulação das forças policiais multinacionais ocorre de forma diferente das forças militares multinacionais como exemplificado acima. Isto é, enquanto na esfera militar há militares de diferentes nacionalidades atuando dentro de um modelo de cooperação sob a coordenação de um *Force Commander*, na esfera policial só há uma única organização, a UNPOL, formada por policiais de várias nacionalidades e de diferentes culturas sob o comando de um *Police Commissioner*¹⁴⁰ (BAYEY, 2006a).

¹³⁸ A experiência profissional policial computada era, segundo o Tenente da PMBA, a experiência de já ter participado de alguma outra missão de paz ou mesmo da própria MINUSTAH em outra época.

¹³⁹ O Brasil, por exemplo, tem dois Batalhões de Infantaria de Força de Paz (BRABATT 1 e BRABATT 2) atuando nos bairros de Porto Príncipe, onde se destacam as áreas de *Cité Soleil* e *Bel Air*. Além dessas duas unidades, o Brasil tem ainda uma Companhia de Engenharia de Força de Paz (BRAENDCOY).

¹⁴⁰ Um dos principais problemas deste formato organizacional está, segundo relatos de policiais que já passaram pela UNPOL, na integração de policiais originários de diversas organizações policiais face às suas especificidades culturais. Por exemplo, a cultura profissional de um policial militar brasileiro é bastante diferente da cultura profissional de um policial canadense.

Sobre a articulação operacional da UNPOL com a PNH na missão, o Tenente da PMBA declarou que aquela atua em auxílio à esta nas atividades de policiamento; neste caso, a UNPOL age prioritariamente de forma reativa, pois aguarda as demandas oriundas da PNH para atuar. Em determinadas situações a UNPOL atua de maneira proativa quando convoca a PNH para desenvolver atividades de policiamento. Em ambas as situações, ressalta o oficial, a UNPOL não age sozinha, com exceção dos casos de flagrante. Ou seja, nas palavras do depoente: “as atividades de policiamento funcionavam da seguinte forma: solicitação da polícia ou do governo local ao comando da missão [MINUSTAH] vislumbrando estratégias no campo da segurança pública”.

No que se refere aos pontos positivos e negativos desse processo de integração e cooperação entre a UNPOL e a PNH na função de manutenção da ordem e da segurança públicas, da reestruturação da polícia local e da garantia dos direitos civis dos haitianos, o Tenente da PMBA considera que uma das principais dificuldades está na questão da rejeição do haitiano à atuação estrangeira no país. Nesse contexto, o desafio do comando da UNPOL é mostrar que sua presença visa a ajudar o povo haitiano na reconstrução do país. Ele ressalta que a relação da UNPOL com a PNH e com o povo haitiano melhorava sempre que estes entendiam que as ações estavam sob a direção dos agentes nacionais e não sob o comando da UNPOL. De forma inversa, a situação tornava-se mais conflituosa quando os haitianos percebiam que sua atuação era secundária ante as forças da ONU. Exemplificando: como as operações de policiamento da UNPOL só têm validade com a participação da PNH, conforme o mandato da MINUSTAH, quando a UNPOL solicita o apoio desta para realizar determinada ação policial e esta não coincide com os interesses dos dirigentes da polícia local não há cooperação ou a cooperação é diminuta; por outro lado, quando a demanda operacional é originada da própria PNH ou a operação policial idealizada pela UNPOL é de interesse daquela há cooperação.

Com relação ao aspecto positivo, o Tenente da PMBA ressalta a troca de experiências entre os policiais da UNPOL e da PNH; pois esta adquiri treinamento e tecnologia policial de diversos lugares do mundo. Isto é um ponto relevante, pois num futuro bem próximo a polícia nacional não mais necessitará do auxílio da UNPOL para a segurança: “de uma certa forma, este intercâmbio que a polícia nacional vem sofrendo desde o início da MINUSTAH é de grande valia em termos de tecnologias e de experiências policiais”.

É relevante inferir a partir deste depoimento que a integração sistêmica entre a UNPOL e a Polícia Nacional do Haiti é um misto de relações consensuais e conflituosas devido a que, em determinadas situações, não haver coincidência de interesses operacionais entre elas. A atuação proativa da UNPOL nem sempre é vista de forma positiva pela PNH. Isto engendra alguns problemas de governança, pois esta necessita da cooperação e deliberações comuns para a resolução de problemas (ROSENAU, 2000b; JOHNSTON e SHEARING, 2003; GONÇALVES e COSTA, 2011).

No que diz respeito aos tipos de riscos globais e locais que ameaçam a ordem e a segurança públicas, o Tenente da PMBA destaca como principais riscos globais o terrorismo internacional, o crime organizado transnacional e a migração ilegal; e principais riscos locais o assalto, sequestro e homicídio. O oficial declara que ao chegar em 2011 no Haiti:

O principal problema de policiamento naquele momento, um ano após o terremoto, era a captura dos criminosos; mais de 4 mil criminosos, que conseguiram evadir da prisão central haitiana [...]. Essa era a função maior. Num segundo plano, garantindo a estabilidade, era a resolução de problemas de segurança pública como um todo e o que estava ocorrendo naquele momento de maior gravidade eram o sequestro e o tráfico de entorpecente. Então, os maiores problemas de segurança pública eram a recaptura dos criminosos fugidos, o combate ao sequestro (que era a única forma que os criminosos tinham de ganhar dinheiro) e o combate ao tráfico de drogas.

No plano estratégico e operacional para o controle dos problemas de insegurança pública, as duas polícias (UNPOL e PNH) desenvolveram, segundo o Tenente da PMBA, as seguintes estratégias operacionais de policiamento. Para a captura dos presos fugitivos foi utilizada a inteligência policial da UNPOL e da PNH para detectar os criminosos e prendê-los. Para o controle dos riscos relacionados com sequestros a equipe antissequestro da UNPOL e o efetivo da PNH executavam o patrulhamento ostensivo nas áreas onde a incidência desse delito era elevada. No caso do controle das drogas, por ser o Haiti uma rota de passagem, principalmente para os Estados Unidos, e por uma parte dessas drogas permanecer no próprio país, especialmente nas áreas rurais, adotou-se estratégias de inteligência e de parceria com os organismos internacionais de controle de drogas e com a agência norte americana de controle de entorpecentes. O oficial relata ainda que em determinadas situações contou com o apoio dos militares da MINUSTAH para enfrentar a criminalidade, principalmente quando a informação destacava que o poderio bélico dos traficantes era elevado. De forma geral,

conclui ele, as estratégias adotadas tiveram sucesso na redução desses riscos que ameaçavam a segurança pública no Haiti.

Pelas palavras do Tenente da PMBA, observa-se o seguinte: primeiro, a preocupação da MINUSTAH com as ameaças que colocam em xeque a ordem e a segurança públicas, bem como a utilização da estratégia do tipo *peacebuilding* para a reestruturação do sistema de justiça criminal e das instituições (DAVID, 2000); segundo, a utilização da UNPOL como força pública aplicadora da lei e garantidora da ordem (BAYLEY, 2006a), bem como a extensão do mandato policial às forças militares nas missões de paz (MUNIZ e PROENÇA, 2007); e, terceiro, a formação de redes de informação e comunicação entre órgãos policiais locais e internacionais para o controle dos riscos transnacionais como o tráfico de drogas (CASTELLS, 1999a; MANNING, 2003).

Quanto à participação das ONGs nas atividades de segurança pública, especialmente em auxílio à UNPOL e à PNH, o Tenente da PMBA afirma que elas são relevantes como parceiras por desenvolver projetos sociais nas áreas de saúde, educação, saneamento, iluminação e cultural. São projetos que contribuem para a garantia da segurança pública e a estabilização do país. Assim, conclui ele, “esses projetos em comunidades”, em locais “que havia uma superposição de policiamento”, onde “havia operações de policiamento, que vinham de forma secundária após a estabilização dessas regiões, eram, sim, de grande valia para a segurança pública local”, pois esta “não é feita somente pelos atores policiais”.

Essa avaliação do depoente confirma a importância da contribuição das ONGs em situações de crises humanitárias nas missões de paz, principalmente naquelas do tipo *peacebuilding* voltadas para a construção do bem-estar social pela via do desenvolvimento socioeconômico como base da consolidação da paz e da segurança humana (DAVID, 2000; GHAI, 2003; COMPARATO, 2005; CRAVO, 2009). Ou seja, a participação das ONGs ratifica a formação de uma governança triangular (HERMET, 2002) dentro do atual contexto global, que transfere uma parte da autoridade do Estado para coletividades infraestatais para tratar, inclusive, de questões de segurança (CZEMPIEL, 2000; ROSENAU, 2000b), uma área de ação política que na visão westfaliana anterior era de exclusividade dos Estados.

D) Atores Civis Atuantes Indiretamente na MINUSTAH

Os atores civis atuantes indiretamente na MINUSTAH definidos nesta pesquisa são especialmente os funcionários das ONGs que participam de forma ativa da estratégia de *peacebuilding*, por meio da assistência humanitária e reconstrução das instituições do Haiti. Entre as dezenas de ONGs atuantes a convite da ONU destacar-se-á neste estudo a participação da ONG brasileira Viva Rio.

A Viva Rio foi fundada em dezembro de 1993 com a missão de desenvolver uma cultura de paz e promover a inclusão social no Rio de Janeiro, pois neste período o Estado, principalmente a capital, estava imerso em uma onda de violência. A partir dessa política de ação passou a atuar nas áreas da saúde, educação, arte e esporte, meio ambiente e segurança humana; por duas décadas desenvolveu atividades e projetos que se transformaram em políticas públicas implementadas pelo Estado, por empresas e outras organizações¹⁴¹.

Na área da segurança humana as ações da Viva Rio visam: o controle de armamento com o fim de reduzir a violência produzida por arma de fogo¹⁴²; a qualificação da Guarda Municipal através de curso de capacitação para diagnosticar problemas e administrar conflitos relacionado à segurança pública¹⁴³; a qualificação de policiais militares que atuam nas UPPs por meio de cursos de capacitação para a aproximação com a comunidade¹⁴⁴; o desenvolvimento de projetos de modernização da Polícia Militar do Rio de Janeiro¹⁴⁵; o

¹⁴¹ Sobre a missão da Viva Rio ver site disponível no endereço <http://vivario.org.br/quem-somos-2/> (consultado em 17/10/2012).

¹⁴² Segundo pesquisa realizada pela Viva Rio/ Iser, 90% das armas no país (15 milhões) estão em poder da sociedade civil e não do Estado e que desse total, 50% são ilegais. Sobre dados relativos ao número de armamento no Brasil ver relatório “O balanço da balança: exportações e importações de armas pequenas e armamento leve, suas partes e munição na América Latina e Caribe 2000-2005” disponível no site http://www.comunidadessegura.org/files/active/0/relatorio_portugues_final2.pdf. (consultado em 17/10/2012).

¹⁴³ Sobre matriz curricular e carga horária do curso ver site disponível no endereço <http://vivario.org.br/seguranca-humana/qualificacao-da-guarda-municipal/> (consultado em 17/10/2012).

¹⁴⁴ Sobre matriz curricular e carga horária do curso ver site disponível no endereço <http://vivario.org.br/seguranca-humana/assistencia-as-upps/> (consultado em 17/10/2012).

¹⁴⁵ Sobre as atividades nesse âmbito ver site disponível no endereço <http://vivario.org.br/seguranca-humana/desenvolvimento-institucional-da-pmerj/> (consultado em 17/10/2012).

desenvolvimento de Planos Municipais de Ordem Pública e Prevenção da Violência para os municípios do Estado do Rio de Janeiro com o fim de captar recursos junto à Secretaria Nacional de Segurança Pública¹⁴⁶; a especialização, a nível de pós-graduação, de agentes do sistema de justiça criminal e de segurança pública nas áreas de criminologia, sociologia criminal e políticas de combate à violência¹⁴⁷; a qualificação continuada de policiais militares através do curso de Aprimoramento da Prática Policial Cidadão (CAPPCC) em parceria com a PMERJ¹⁴⁸; e, a retirada de jovens entre 15 e 24 anos em situação de risco por meio do Programa de Segurança Pública e Cidadania (Pronasci). Devido às suas ações bem sucedidas no Estado do Rio de Janeiro, a Viva Rio foi convidada pela ONU, em 2004, para participar da missão de paz no Haiti (MINUSTAH) e atuar nas áreas de meio ambiente, segurança comunitária, saúde, educação, arte e esporte.

Nesta região de conflito a ONG desenvolve projetos na área do meio ambiente relativos a: apoio à companhia de água local para garantir o acesso da população ao consumo de água e criar uma cultura de não desperdício (Projeto Água, Mulheres e Saúde); apoio para o tratamento de esgoto (Projeto Biodigestor); melhoraria, em parceria com a associação regional de hoteleiros, da qualidade dos serviços de hotelaria e promover o ecoturismo (Projeto Ecoturismo); limpeza e saneamento dos canais do bairro de Bel Air, em Porto Príncipe (Projeto Lixo Não Tem Pé); e, reflorestamento através do cultivo de mudas e replantio de árvores na região de Bel Air, Bom Repos e Arcahaie (Projeto Reflorestamento)¹⁴⁹.

No âmbito da segurança comunitária desenvolve ações e projetos com o intuito de: estabelecer acordos de paz entre líderes de grupos rivais em Bel Air (Ação Tambores da Paz) em parceria com a Comissão Nacional de Desarmamento, Desmobilização e Reintegração (CNDDR); mediar conflitos e proteger grupos vulneráveis através da Brigada Comunitária

¹⁴⁶ Sobre as atividades nesse âmbito ver site disponível no endereço <http://vivario.org.br/seguranca-humana/planos-municipais-de-ordem-publica/> (consultado em 17/10/2012).

¹⁴⁷ Sobre o curso ver site disponível no endereço <http://vivario.org.br/seguranca-humana/curso-de-pos-graduacao-em-seguranca-publica/> (consultado em 17/10/2012).

¹⁴⁸ Sobre matriz curricular e carga horária do curso ver site disponível no endereço <http://vivario.org.br/seguranca-humana/pratica-policial-cidada/> (consultado em 17/10/2012).

¹⁴⁹ Sobre as ações e projetos desenvolvidos no Haiti ver site disponível no endereço <http://vivario.org.br/viva-rio-no-haiti/> (consultado em 17/10/2012).

(BPC), que é formada por pessoas de diferentes localidades de Bel Air; mediar conflitos extrajudiciais no bairro de Kay Nou sobre questões de gênero, de emprego e de propriedade; e, reintegrar à sociedade crianças e adolescentes envolvidos com crime, drogas e prostituição (Projeto Reintegração de “Crianças-Soldados”)¹⁵⁰.

Na área da saúde desenvolve ações e projetos que buscam: atender pessoas nas áreas de clínica geral, ginecologia e pediatria por meio de parcerias com médicos e enfermeiros (Projeto Clínica de Kay Nou)¹⁵¹; combater a cólera na região de Bel Air, em Porto Príncipe, onde o trabalho consiste em conscientizar as pessoas sobre a doença (Projeto Combate ao Cólera)¹⁵²; e, oferecer às crianças de 18 escolas educação para higiene pessoal, uso racional da água, HIV/Aids e outras Doenças Sexualmente Transmissíveis (DST) por meio de enfermeiros contratados e da Brigada de Proteção Comunitária que atuam em parceria com os funcionários das escolas (Projeto Saúde Escolar).

No campo da educação, arte e esporte, a Viva Rio desenvolve os seguintes projetos: Projeto Academia de Futebol Pérola Negra, que visa a promover a cidadania através do futebol¹⁵³; Projeto Aceleração Escolar, que tem como objetivo oportunizar aos jovens haitianos a possibilidade de recuperar o tempo de estudo como forma de promover melhor sua integração social¹⁵⁴; Projeto Aochan Créole, que busca oferecer dança latina, moderna e de salão, bem

¹⁵⁰ Sobre as ações e projetos desenvolvidos no Haiti ver site disponível no endereço <http://vivario.org.br/viva-rio-no-haiti/> (consultado em 17/10/2012).

¹⁵¹ Na clínica de Kay Nou são atendidos cerca de 120 pacientes por dia, onde se dá uma especial atenção às mães jovens e os seus bebês. Entre os cuidados estão os exames pré-natal e pós-natal da gestante, bem como o acompanhamento do bebê e vacinas. A equipe médica também atende em casos de emergência. Informações disponíveis no site <http://vivario.org.br/viva-rio-no-haiti/saude/clinica-de-kay-nou/> (consultado em 17/10/2012).

¹⁵² A Viva Rio presta assistência aos pacientes infectados por cólera e tem 15 leitos disponíveis 24 horas por dia na clínica de Kay Nou, bem como conta com um posto de saúde com 15 leitos em La Saline, e uma clínica em Warf Jérémie. Ademais, fornece água potável e saneamento por meio do Projeto Biodigestores. Informações disponíveis no site <http://vivario.org.br/viva-rio-no-haiti/saude/combate-a-colera/> (consultado em 17/10/2012).

¹⁵³ A academia conta com um complexo de 50.000 m² com quatro campos de futebol em tamanho oficial (dois em grama natural e dois em grama sintética) e com capacidade para 96 atletas, onde estes podem morar, estudar e jogar futebol. A estrutura conta com médicos, nutricionistas, fisioterapeutas, psicólogos e professores. O projeto tem uma parceria com a Federação Internacional de Futebol (Fifa) e conta com o financiamento do húngaro-americano George Soros. Maiores informações disponíveis no site <http://vivario.org.br/viva-rio-no-haiti/educacao-artes-e-esporte/academia-perolas-negras/> (consultado em 17/10/2012).

¹⁵⁴ No Haiti, a área de educação recebe apenas 4% dos investimentos totais do país, tendo como efeito o analfabetismo de, 81,42% dos jovens entre 6 e 15 anos na Grande Bel Air. Não há praticamente ensino público,

como balé, jazz e atividades do folclore haitiano como forma de desenvolver não só os potenciais artísticos, a autoestima e a consciência cidadã dos alunos, mas também a socialização, a qualidade de vida e a saúde mental e física dos mesmos¹⁵⁵; Projeto Cantine Dwa Timoun financiado pelo governo brasileiro e visa oferecer a 180 crianças aulas de capoeira, dança, ensinamentos sobre higiene e preparo de refeições; Projeto Dèpote (deportado, na língua créole) para incentivar as pessoas de baixa renda em Porto Príncipe a desenvolver os potenciais artístico e social em Bel Air; Projeto Gingando pela Paz para promover, através da capoeira, a cultura de paz entre os jovens como forma de evitar o envolvimento deles com a violência; e, por fim, o Projeto Orquestra, que visa a treinar músicos haitianos para fazer parte da Banda Fanfare (Orquestra, em créole) que se apresenta em Kay Nou.

Entretanto, todas as atividades elencadas acima exercidas pela Viva Rio no Haiti não seriam possíveis sem a participação da ONU e, principalmente, de setores do poder público local. Desta forma, é importante analisar como se processa o acoplamento estrutural da Viva Rio, representando o sistema de policiamento infraestatal, com as Forças de Paz da ONU (militares e policiais), representando o sistema de policiamento supraestatal, e com a Polícia Nacional haitiana, representando o sistema de policiamento estatal. Algumas questões são postas aqui para a compreensão deste processo: a) Qual a participação da ONU, através da MINUSTAH, nos projetos desenvolvidos pela Viva Rio para a implementação de uma cultura de paz? b) De que forma ocorre o relacionamento entre os agentes da Viva Rio, as forças militares e policiais da ONU e a Polícia Nacional do Haiti? c) Quais os principais riscos detectados pelos agentes da Viva Rio que ameaçam a segurança dos haitianos e de que forma a Viva Rio contribui com as forças de segurança para a redução e controle dos riscos?

Para responder estas perguntas foi ouvida uma funcionária da Viva Rio, que atua nesta ONG desde 2006 e exerce atualmente a função de agente de relações internacionais¹⁵⁶. Ela também

pois 92% das escolas são privadas. Maiores Informações disponíveis no site <http://vivario.org.br/viva-rio-no-haiti/educacao-artes-e-esporte/aceleracao-escolar/> (consultado em 17/10/2012).

¹⁵⁵ *Aochan* é uma saudação haitiana que quer dizer licença para passar, para chegar com força, com energia, com potência. Informação disponível no site <http://vivario.org.br/viva-rio-no-haiti/educacao-artes-e-esporte/aochan-creole/> (consultado em 17/10/2012).

¹⁵⁶ Entrevista concedida em 05 de novembro de 2012.

já atuou como coordenadora de projetos na área de segurança comunitária no Haiti, mais especificamente na reabilitação de jovens envolvidos com a violência armada.

Sobre a participação da ONG nos projetos da ONU no Haiti, a funcionária da Viva Rio esclarece que a mesma foi convidada em 2004 pelo General Heleno, então comandante brasileiro das forças militares da MINUSTAH, para prestar consultoria e desenvolver um projeto no campo da segurança comunitária no bairro de Bel Air, em Porto Príncipe. O trabalho foi iniciado em janeiro 2007, logo após o final do Programa de Desarmamento, Desmobilização e Reintegração de ex-combatentes (DDR) realizado pelas forças de paz da MINUSTAH.

A MINUSTAH tem, segundo a funcionária da Viva Rio, uma seção de *Community Violence Reduction* (CVR) que é a responsável em coordenar e financiar as ações das ONGs com vista à redução da violência nos bairros de Porto Príncipe. Ou seja, os recursos destinados à Viva Rio para os projetos direcionados à detecção e treinamento de líderes comunitários, mediação de conflitos, redução da violência doméstica e ao auxílio na formação da Polícia Nacional do Haiti são originários da ONU por meio da *Community Violence Reduction* da MINUSTAH. O instrumento jurídico que regula esta relação é o contrato que consta a descrição das atividades, os locais das atividades, o tempo de duração etc. Os projetos financiados são, conforme ela, avaliados mensalmente através dos dados estatísticos sobre as taxas de violência nos bairros, dados esses construídos conjuntamente com os líderes comunitários e a PNH, culminando no final do ano com um relatório geral.

Nas palavras da funcionária observa-se que há uma relação formal entre a ONG e a ONU, por meio de contrato, e que para cada projeto há um financiamento específico para os bairros haitianos. Ou seja, como agente de cooperação internacional (HELD e MCGREW, 2001), a ONG tem uma função sociopolítica (BEDIN, 2001; GONÇALVES e COSTA, 2011) como participe das ações de implementação de políticas públicas.

No que diz respeito à relação dos agentes da Viva Rio com os efetivos militar e policial da MINUSTAH e da Polícia Nacional do Haiti, a funcionária da Viva Rio explica que o país está subdividido em áreas territoriais militares, onde cada uma é comandada por um batalhão cujo efetivo corresponde a um país contribuinte. A Viva Rio atua justamente na área sob o

comando do Batalhão Militar de brasileiros¹⁵⁷ e rotineiramente a ONG participa de reuniões com militares, líderes comunitários e policiais haitianos para avaliar a situação da violência nos bairros. Informa também que com relação às ações integradas das forças militares e policiais com a ONG há ações conjuntas que ocorrem geralmente em situações de crise, como foi o caso do terremoto (2010), para efetivar o atendimento às vítimas. A integração com a UNPOL é menos frequente, já que sua função é auxiliar na formação, no treinamento e na organização da polícia local. Com a PNH é mais frequente uma ação conjunta, principalmente quando da distribuição de alimentos ou de atividades festivas que demandam um aparato policial para garantir a ordem pública.

Infere-se a partir do depoimento acima que a Viva Rio, como um sistema autônomo (LUHMANN, 2009), desempenha sua função por meio de um acoplamento estrutural a outros sistemas nas esferas supraestatal (forças militares multinacionais e UNPOL) e estatal (Polícia Nacional do Haiti) em um ambiente de elevada complexidade, onde riscos naturais (terremotos e furacões) e riscos sociais (vandalismos e turbas) são previsíveis dentro de um Estado colapsado. Pode-se observar também que ocorre a reestruturação do policiamento não só no âmbito setorial (com a divisão funcional do trabalho entre as agências), mas especialmente no âmbito espacial (JOHNSTON, 2002), com o desencaixe/deslocamento (GIDDENS, 1999) ou a desterritorialização (HAESBAERT, 2009) de militares, policiais e civis de outros países para atuarem na reconstrução do Estado haitiano e garantir os direitos humanos da população por meio das intervenções humanitárias (DAVID, 2000) ou das intervenções militares de proteção e assistência (NYE JR, 2012). Isto é, a reestruturação espacial do policiamento observada por meio da MINUSTAH retrata bem a reconfiguração do poder em um cenário internacional de tensões profundas, onde novas formas multilaterais de coordenação e cooperação, envolvendo governos, organismos internacionais e organismos não-governamentais, tornam-se necessárias e transformam um território nacional em um espaço de ação supra e transnacional (BECK, 1999; ROSENAU, 2000a; HELD e MCGREW, 2001; NYE JR, 2012).

Quanto à população do Haiti, a funcionária da Viva Rio destaca que está sujeita a dois tipos de riscos: aqueles decorrentes de desastres naturais (terremotos e furacões) e aqueles oriundos

¹⁵⁷ A Viva Rio atua na área de Bel Air que está sob a responsabilidade operacional dos Batalhões de Infantaria de Força de Paz (BRABATT 1 e BRABATT 2) brasileiros.

de fatores humanos (turba, saque, violência doméstica, etc.). Neste sentido a Viva Rio contribui com mecanismos de mediação de conflito, onde conta com a participação da Brigada de Proteção Comunitária e dos líderes comunitários dos bairros. Exerce também ações com a participação dos batalhões militares brasileiros através dos treinamentos de líderes comunitários para a mediação de conflitos e do desenvolvimento de ações direcionadas para fins assistenciais como o abastecimento e a distribuição de água, controle de epidemias de HIV/Aids e prevenção à violência doméstica. Ela enfatiza que a participação mais efetiva de militares brasileiros nessas ações se deu após o terremoto, quando a relação com a comunidade haitiana se estreitou, sendo os militares incluídos, inclusive, no rol dos amigos do Haiti. A Viva Rio, conclui ela, contribui também para o controle dos riscos ao atuar como informante dos militares quando é percebido algum tipo de anormalidade para a ordem e a segurança públicas.

Verifica-se, a partir do depoimento da funcionária da Viva Rio, que a ONG atua especificamente no controle e na administração dos riscos locais causados mais diretamente pela violência entre grupos rivais, questões de propriedade, de gênero etc., adotando estratégias preventivas e proativas através de projetos como Ação Tambores da Paz e Reintegração de “Crianças-Soldados”, além de estratégias reparativas por meio da mediação de conflitos. Combina, assim, ações proativas, restaurativas e preventivas para controlar e calcular danos (SHEARING e JOHNSTON, 2006) e necessita do apoio das forças militares e policiais para um policiamento orientado para a paz. Por sua vez, os militares e policiais necessitam dos três níveis de atuação da ONG para garantir a ordem e a segurança públicas, formando, assim, uma governança de segurança que se caracteriza pelo enquadramento das agências na “mentalidade do risco” (JOHNSTON e SHEARING, 2003) e na “consciência sobre o risco” (BECK, 2010).

E) Atores Pesquisadores sobre a MINUSTAH

Os atores pesquisadores sobre a MINUSTAH são aqueles, definidos aqui nesta pesquisa, oriundos dos centros universitários que realizam estudos na área da segurança internacional. A percepção desses atores permite um olhar mais crítico e abrangente sobre a participação das OMPs em situações de risco. Dentro deste escopo pergunta-se: a) De que forma é observado o

atual sentido da segurança internacional em um ambiente onde os Estados não são mais os únicos atores e onde proliferam riscos transnacionais multifacetados que ameaçam a ordem interna dos Estados e a ordem internacional? b) Qual a percepção sobre as Operações de Manutenção da Paz (OMPs) como mecanismos de vigilância e controle de riscos ocasionados por crises políticas internas, como é o caso do Haiti, e qual a relevância dessas missões para a segurança e ordem internacionais? c) Estão as OMPs enquadradas dentro dos princípios da responsabilidade de proteger, da solidariedade e governança? d) De que forma é entendida a participação do Brasil nas OMPs, especialmente no Haiti com a MINUSTAH; é relevante esta participação como estratégia para elevar o poder brando do país no cenário internacional e angariar mais prestígio dentro do Conselho de Segurança da ONU? e) Que tipo de teoria (realista, idealista e racionalista) prevalece dentro da atual política internacional de segurança? As OMPs estariam mais enquadradas no perfil da segurança como equilíbrio de poder, segurança coletiva ou segurança humana? f) Como é vista a participação de ONGs, juntamente com organismos estatais e supraestatais, nas missões de paz em prol da segurança internacional?

Para responder estas questões foi entrevistado um professor doutor do Departamento de Ciência Política da Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo (USP)¹⁵⁸; docente do Instituto de Relações Internacionais; pesquisador na área de segurança internacional; e, autor do livro *Da crise do Realismo à Segurança Global Multidimensional*¹⁵⁹.

Sobre o sentido da segurança internacional dentro do atual cenário internacional, onde os Estados não são mais os únicos atores e onde proliferam riscos transnacionais multifacetados que ameaçam a ordem interna dos Estados e a ordem internacional, o professor pesquisador da USP destacou três aspectos importantes. O primeiro é que o Estado não é mais o único referencial de segurança como o era no período anterior ao término da Guerra Fria: “O Estado não deixou de ser o principal, mas surgiram outros atores que começaram a disputar espaço na formulação e implementação de políticas de segurança”. Isto significou, por um lado, a perda por parte do Estado do monopólio da segurança e, por outro, o surgimento de novos referenciais de segurança como a sociedade e os indivíduos a partir da concepção de

¹⁵⁸ Entrevista concedida no dia 25 de outubro de 2012 na sede do Departamento de Ciência Política da USP.

¹⁵⁹ Villa (1999). Op. Cit.

segurança humana. O segundo aspecto indicado é que os riscos atuais não são mais unicamente de caráter doméstico, pois surgiram riscos transnacionais como o narcotráfico e o crime organizado que pressionam as fronteiras dos Estados, passando, assim, a serem incluídos nas estratégias de segurança. O terceiro aspecto diz respeito à fragilidade de muitos Estados em fornecer segurança à sua própria população, como é o caso dos Estados colapsados; isso abriu espaço para a participação de atores não-estatais como os organismos internacionais e as organizações não-governamentais. Neste aspecto também, ressalta ele, o Estado, em alguns casos, além de deixar de fornecer segurança à população ainda passou a ser uma ameaça à segurança da mesma: o caso de muitos refugiados hoje exemplifica bem esta situação.

Das considerações do entrevistado sobre o novo sentido da segurança internacional poder-se-á extrair três aspectos importantes. Primeiro, que na atual estrutura da ordem internacional há um comprometimento dos pilares westfalianos (ZACHER, 2000), especialmente no que se refere aos aspectos da exclusividade do Estado no campo das relações internacionais, do monopólio estatal do uso da força física e do princípio da não intervenção nos assuntos internos do Estado. Isto se deu pela entrada de novos atores no cenário facilitada pelas novas tecnologias da informação, comunicação e transporte que, além de colocar em xeque os pilares westfalianos, também engendrou riscos de características transnacionais (DUPAS, 2005; NYE JR, 2009). Estes obrigam Estados e sociedades a buscar novas formas de controle e administração desses riscos por meio das redes (CASTELLS, 1999a) e da cooperação com o intuito de possibilitar a formação de comunidades de segurança (DEUTSCH, 1982; BAUMAN, 2003). O segundo aspecto se refere ao Estado como fator de risco, quer por sua própria incapacidade de prover segurança à população (estados colapsados), quer por ser ele próprio a fonte da insegurança por violação dos direitos humanos (estados fora-da-lei) (CHOMSKY, 2009). Por fim, há o aspecto relacionado ao novo referencial de segurança que passou da prevalência do Estado para a prevalência dos indivíduos, por consequência há uma guinada política de foco promovida pelo princípio de segurança humana em meados da década de 1990 (DAVID, 2000; CRAVO, 2009).

A percepção sobre as Operações de Manutenção da Paz (OMPs) como mecanismos de vigilância e controle de riscos ocasionados por crises políticas internas, como é o caso do Haiti, é para o professor pesquisador da USP focada nas missões de paz que se tornaram os mecanismos mais atuantes no atual contexto pós Guerra Fria: elas se transformaram no meio

privilegiado por meio do qual a ONU e a comunidade internacional respondem aos problemas de segurança, bem como no meio de demonstrar que os atores envolvidos assumem responsabilidades em questões que ameaçam a segurança internacional. Para o professor:

[...] se nós observarmos a década de 1990, ela foi chamada de década das missões humanitárias, das *peacekeeping* [...]. Isto deve ser explicado pelo fato de que houve uma mudança quanto ao tipo de risco internacional que deveria ser administrado. Se você olha para a história da *peacekeeping* do início até o final da Guerra Fria muita dessas missões de paz foram desenvolvidas para enfrentar situações de desestabilização política e crises políticas derivadas de conflitos entre Estados. Então a característica, ou uma das características fundamentais, das novas *peacekeeping* é o fato de agirem em conflitos intraestatais, conflitos internos. Ou seja, em termos teóricos nós podemos dizer que as *peacekeeping* são produtos do enfraquecimento do Estado, do enfraquecimento da capacidade do Estado para dar resposta a funções básicas como, por exemplo, segurança pública e manutenção do Estado de Direito; um Estado com a mínima noção de *accountability* em relação ao uso dos seus recursos; Estados onde o conceito weberiano de monopólio legítimo da força não se aplica porque você tem múltiplos centros de poder; Estados incapazes de fornecer políticas públicas básicas de saúde, de educação, de alimentação para a sua população; Estados com imensa violação dos direitos humanos nas suas sociedades. Na verdade, nós também podemos dizer assim, levando ao limite, que o Estado virou um risco também e as *peacekeeping* são produtos desse risco.

O entrevistado conclui afirmando que as crises humanitárias expressam bem o fracasso do Estado, pois elas resultam desse fracasso; as operações de paz são, então, a forma que a comunidade internacional encontrou para enfrentar tais eventos. É justamente neste contexto, ressalta ele, que surge o princípio de responsabilidade de proteger e a *peacekeeping* é o braço operacional das diretrizes que ele inspira.

É importante destacar a relação estabelecida pelo professor pesquisador da USP entre crises humanitárias, Estados colapsados e missões de paz. Para ele, estas se justificam por serem instrumentos de intervenção da comunidade internacional (CARDOSO, 1998; PROENÇA JR, 2002; FONSECA JR, 2008) para enfrentar a incapacidade dos Estados de assegurar um Estado de direito pleno. Ou seja, para ele, as missões de paz são uma forma de reagir aos estímulos e às variações (LUHMANN, 2009) causados pela mudança na estrutura do sistema internacional westfaliano baseado nos pressupostos da soberania, autodeterminação e não-intervenção (ZACHER, 2000; GIDDENS, 2001). A partir da década de 1970, face à reestruturação do capitalismo e à revolução tecnológica da informação (CHOMSKY, 2000;

CASTELLS, 1999a; HARVEY, 2006; NYE JR, 2009), os Estados colapsados surgem como um segmento da realidade geopolítica da crise do sistema interestatal mundial.

O enquadramento das OMPs aos princípios da responsabilidade de proteger, solidariedade e governança é, para o professor pesquisador da USP, dado pela *peacekeeping* como seu braço operacional e surge com as crises humanitárias. Então, as missões de paz que atuam contra as violações massivas dos direitos humanos agem, sim, em nome do princípio da solidariedade apesar deste não ser o objetivo precípua das operações que são implementadas para desarmar as partes envolvidas em conflito. “Agora, as missões de paz se tornam solidárias quando atuam na reconstrução desse Estado, na reconstrução dessa sociedade”, ou seja, quando atuam como *peacebuilding*, pois passam, por exemplo, “a reconstruir estradas, construir hospitais e hidroelétricas, se ocupar das questões de segurança pública e da formação de uma polícia nacional, monitorar eleições dentro do país”. As OMPs nesse sentido, conclui ele, ao assumirem por um determinado período as funções do Estado de provedor e garantidor de segurança e bem-estar social, agem de forma solidária, e a MINUSTAH é bem um exemplo disso.

No aspecto da governança, o professor considera que as operações de paz oferecem as condições para a governança, mas não podem ser consideradas mecanismos de governança propriamente, pois sua função principal é a criação das condições para que a governança seja exercida:

Por exemplo, se houvesse uma *peacekeeping* na Colômbia – como já foi pedido durante o governo de Uribe, mas a ONU não aceitou – a função dela ali seria de estabilizar o conflito, trazer as partes para conversar e criar condições para que o próprio Estado ou um organismo regional tipo UNASUL exercesse a função de governança. [...] agir diretamente como instrumento de governança não é essa a função da *peacekeeping*.

O professor pesquisador da USP destaca a obrigação da comunidade internacional de intervir em Estados colapsados ou onde há graves violações dos direitos humanos em nome do princípio da responsabilidade de proteger (ICISS, 2001; BADIE, 2009). No entanto, ele enfatiza que nem toda missão de paz enquadra-se no princípio da solidariedade, mas somente aquelas do tipo *peacebuilding*, pois este tipo agrega atores estatais e não-estatais, especialmente atores civis, em ações conjuntas para uma reconstrução duradoura das instituições sociais (FONSECA JR, 2008; FERNANDO e MINEIRO, 2008; ESTEVES,

2009). Por fim, seu entendimento de que as missões de paz proporcionam as condições para o exercício da governança, mas que não se constituem diretamente em mecanismos de governança securitária, não está em conformidade com a ideia de que as intervenções humanitárias criam uma governança de segurança de altíssima complexidade (DAVID, 2000).

A respeito da participação do Brasil no Haiti, o professor entende que é de grande relevância apesar de alguns leigos, influenciados geralmente por manchetes de jornais, criticarem a missão de paz. Entre as ações de paz patrocinadas pela ONU, a MINUSTAH é uma das mais bem sucedidas; o crédito disso está na capacidade de coordenação dos comandantes brasileiros em garantir a pacificação e a estabilidade do conflito considerado à época uma das principais ameaças à segurança regional do Caribe:

[...] claro, não consegue resolver muitas fragilidades sociais porque esta não é a função da MINUSTAH, mas tecnicamente, politicamente e militarmente pode ser bem avaliada a participação e o comando brasileiro da MINUSTAH. Talvez o principal parâmetro para avaliar este sucesso é comparar a MINUSTAH com as outras operações que se desenvolveram, na década de 90, que foram um fracasso¹⁶⁰.

O engajamento brasileiro nas missões de paz não é meramente altruísta ou uma questão apenas de solidariedade, mas serve também para vários propósitos e interesses: aprimorar a capacidade operacional das forças armadas dentro do cenário pós-Guerra Fria; demonstrar à comunidade internacional um engajamento mais ativo do país nas questões relacionadas à segurança regional e internacional; ocupar posição na América do Sul entre os países que têm participado ativamente em operações de paz, como Chile e Uruguai. Afirma o professor:

Agora também, evidentemente, há objetivos políticos. O Brasil tem aspirações de *global player* [...]. É reconhecido, por exemplo, que o Brasil hoje em dia é um *global player* econômico, mas o Brasil também quer ser um *global player* político [...], quer também maior responsabilidade pela questão da segurança internacional. Então, o Haiti se encaixou muito bem nesse objetivo [...]. Certamente, o Brasil achou um potencial muito grande de desenvolvimento de poder *soft*. Ao mesmo tempo em que capacita e exercita o seu poder *hard*, suas forças armadas; achou uma excelente oportunidade para mostrar sua preocupação com a paz regional e para melhorar sua imagem ao participar de um problema de estabilização

¹⁶⁰ Exemplos de missões de paz que não alcançaram sucessos na década de 1990: Operação das Nações Unidas na Somália I (UNOSOM I), de 1992; Operação das Nações Unidas na Somália II (UNOSOM II), de 1993; Missão de Assistência das Nações Unidas para Ruanda (UNAMIR) de 1993; e Missão das Nações Unidas para Kosovo (UNMIK) de 1999.

regional. Claro que concatenadamente o Brasil quer mostrar serviço, ou seja, que ele está preparado para enfrentar desafios globais ou regionais, em outras palavras, traduzindo de outra maneira, que ele merece um posto no Conselho de Segurança. [...] o fato de o Brasil ter sido bem sucedido no comando da MINUSTAH falou muito bem em relação a este objetivo, a essa aspiração. Agora, evidentemente, que é um primeiro passo importante. Não é por isso que o Brasil vai ganhar automaticamente um posto [no Conselho]. Mas, sim, criou um antecedente importante.

O entrevistado destaca que o objetivo do Brasil de ser um líder regional, entretanto, coloca em risco a liderança dos Estados Unidos na região. Mas este risco torna-se aceitável, pois há o interesse estadunidense de reduzir, por um lado, a sobrecarga de responsabilidade sobre as questões de segurança na região através do compartilhamento de responsabilidade e, por outro, os gastos com as atividades militares de assistência humanitária.

O professor pesquisador da USP observa de forma positiva a participação do Brasil nas missões de paz com objetivo político de tornar o país um *global player* no campo da segurança internacional a partir de uma política externa ativa de inserção global (FONSECA JR, 1998; LAFER, 2004; SOUZA, 2009). Ele entende que esta participação é uma forma de exercer, ao mesmo tempo, o *soft power* e o *hard power*, pois permite demonstrar a capacidade militar estratégica das forças armadas nacionais em questões humanitárias; não obstante, quando requerer a situação, poder fazer uso da força ou da ameaça da força para alcançar tais objetivos (NYE JR, 2012).

Sobre as questões relacionadas com (a) o tipo de orientação teórica (realista, idealista e racionalista) que prevalece na atual política internacional de segurança e (b) o perfil de segurança (equilíbrio de poder, coletiva ou humana) em que se enquadram as missões de paz, o professor afirma que a prevalência de uma das teorias vai depender da forma de análise de uma determinada situação. Isto por que a ordem internacional no período da Guerra Fria permitia analisar o mundo sob a perspectiva de uma divisão geopolítica entre a União Soviética e os Estados Unidos, um mundo pensado a partir dos interesses de poder (visão realista). Na atualidade, observa-se uma ordem internacional mais pluralista e mais complexa quanto ao seu funcionamento, onde cada realidade demanda uma aproximação teórica específica, a saber:

Se nós vamos falar, por exemplo, no campo geopolítico, da concorrência no sul da Ásia entre países como a China, a Índia e o Japão evidente que o realismo continua sendo uma teoria muito forte para analisar ali os interesses

geopolíticos. Mas se você vai analisar hoje o caso das crises humanitárias o realismo se mostra uma teoria bastante insuficiente e você tem possibilidades para outros tipos de perspectivas teóricas como a institucionalista, o próprio construtivismo, no sentido de que instituições podem orientar ações, preferências, escolhas de atores. Então, hoje você não tem uma homogeneização no campo internacional em termos teóricos porque a própria prática concreta, histórica, não permite a hegemonia [de um único campo teórico].

Com relação à segunda pergunta, o entrevistado declara que as missões de paz, dentro do atual contexto político internacional, se enquadram mais na ideia de segurança humana, pois os tipos de riscos que se quer controlar são aqueles que ameaçam os “indivíduos fragilizados” ou as “sociedades fragilizadas”. Entretanto, para se alcançar este objetivo forma-se a segurança cooperativa para intervir nas questões humanitárias, tornando a segurança humana o fim e as estratégias de cooperação o meio para alcançá-lo.

O professor pesquisador da USP coaduna com a ideia de que não há um pensamento teórico hegemônico dentro da política internacional atual por esta ser mais pluralista, polícêntrica e complexa (HIRST e THOMPSON, 2002; NYE JR, 2009). Ele concorda que houve uma mudança no referencial de segurança, passando do Estado para o indivíduo, fruto da ascensão das concepções do idealismo-liberal e do racionalismo, respectivamente, segurança coletiva e segurança humana (DAVID, 2000; BADIE, 2009), propiciando ações tipo *peacebuilding* e a cooperação multilateral.

Por fim, quanto à participação das ONGs nas missões de paz, para o entrevistado “essa participação em termos gerais é bem sucedida, inclusive, porque ela tem um grau mínimo de institucionalização”. Ele enfatiza que a mudança fundamental que se deu com a passagem da primeira geração (*peacekeeping*) à segunda geração (*peacebuilding*) das operações de paz foi justamente a incorporação do elemento civil; não obstante, essa participação nem sempre é vista de maneira positiva, pois há suspeitas, em alguns casos, de aproveitamento da situação das crises humanitárias para angariar recursos. Independentemente de fatos desse tipo, para ele, as missões de paz necessitam dos atores civis: “muitas das demandas por médicos, enfermeiros, engenheiros, economistas, administradores, tradutores” são originárias da sociedade civil. Ademais, muito do sucesso das novas missões de paz depende da confiança da população assistida e as ONGs são atores mais flexíveis e próximos da população que os atores militares nesta questão.

Observa-se nas análises apresentadas pelo entrevistado que as ONGs são atores relevantes na estrutura orgânica das missões de paz, pois fornecem pessoas qualificadas para atuar em diversas áreas relevantes, enfrentando os riscos das intervenções humanitárias, tais como saúde, infraestrutura, educação, meio ambiente, etc., e contribuindo especialmente com o restabelecimento da estabilidade socioeconômica (ROVER, 1998; BEDIN, 2001; PORTELA, 2010; GONÇALVES e COSTA, 2011). Ademais, as ONGs funcionam como meios de facilitar a interlocução entre as forças de paz e a população assistida.

5.4.3 Conclusão sobre a Percepção dos Atores sobre a Missão das Nações Unidas de Estabilização do Haiti (MINUSTAH)

Como visto acima, o objetivo desta seção é analisar a Missão das Nações Unidas de Estabilização do Haiti (MINUSTAH) – entendida como um programa/elemento do Sistema de Policiamento Global através do acoplamento estrutural dos três sistemas de policiamento (Sistema de Policiamento Estatal, Sistema de Policiamento Supraestatal e Sistema de Policiamento Infraestatal) – a partir da percepção dos atores sociais envolvidos nessa missão de paz. Foram ouvidos representantes da esfera política, estratégica, operacional, civil e acadêmica que expressaram suas experiências, expectativas e entendimentos sobre a atuação de cada sistema/parte dentro da estrutura da missão de paz e a maneira como cada sistema/parte interage para controlar e administrar os riscos locais e, especialmente, os globais que ameaçam tanto a estabilidade do Estado como a própria ordem internacional. As entrevistas permitem de forma destacada colocar à prova os pressupostos estabelecidos nesta pesquisa.

O 1º pressuposto estabelece que *os sistemas de policiamentos supraestatal e infraestatal não colocam em xeque os princípios da soberania e da autodeterminação do Estado, mas criam um paradoxo que força a operação e articulação conjuntamente destas diferentes escalas, mesmo quando há tensões nas negociações internacionais*. Para o secretário da DPAZ, as missões do tipo *peacebuilding* permitem a reconstrução da soberania estatal porque aliam segurança e desenvolvimento com a utilização das forças militares multinacionais. Conforme o Coronel do Exército brasileiro a MINUSTAH tem sido um sucesso na garantia da estabilidade do Estado haitiano apesar de apontar alguns problemas históricos e culturais para os resultados esperados. O oficial destaca a participação positiva das organizações não-

governamentais na missão, sem as quais o sucesso da mesma estaria comprometido. O oficial da Polícia Militar da Bahia destaca que a missão contribui com a reconstrução de uma das instituições símbolo da soberania interna, que é a polícia nacional, destruída pelos conflitos internos. A funcionária da Viva Rio afirma que a ONG convidada pela ONU para atuar juntamente com a MINUSTAH no desenvolvimento de políticas públicas, oferece condições mínimas de promover o bem-estar social para a consolidação da paz. Por fim, para o professor-pesquisador da USP as crises internas nos Estados, principalmente as de caráter humanitário, motivaram o surgimento das missões de paz, notadamente as do tipo *peacebuilding*, como a MINUSTAH. A seu ver, as missões se constituem em mecanismos da comunidade internacional para conter e controlar essas crises e retornar o Estado colapsado a uma condição política estável. Dentro da óptica dos atores, os sistemas de policiamento supraestatal e infraestatal contidos nas missões de paz, notadamente aquelas do tipo *peacebuilding*, além de não representarem uma ameaça à soberania do Estado contribuem para a reconstrução das instituições e seu direcionamento para a condição de Estado de direito.

O 2º pressuposto estabelece que *os sistemas de policiamento estatal, supraestatal e infraestatal reagem às complexidades do ambiente internacional e aos riscos globais, assim como estabelecem uma relação de interdependência que se direciona para a formação de um sistema de policiamento global*. Para o secretário da DPAZ, as missões de paz, que acoplam os três sistemas, justificam-se por se inserirem em um contexto de riscos causados por Estados colapsados que, em última instância, ameaçam a ordem internacional. O Coronel do Exército brasileiro destaca a utilização das missões na coerção de riscos transnacionais como terrorismo, tráfico de drogas e de pessoas, problemas comuns no atual contexto global. Para o oficial da Polícia Militar da Bahia, os riscos globais determinam novas formas de atuação das polícias, com o uso da informação de forma inteligente e da cooperação em diversos níveis (estatal, supraestatal e infraestatal). Conforme a funcionária da Viva Rio, a atuação conjunta das forças militares e policiais multilaterais, representada pela MINUSTAH, força policial nacional, representada pela Polícia Nacional do Haiti, e as organizações não-governamentais, representada pela própria Viva Rio, torna-se preponderante para administrar os riscos causados pelas crises humanitárias nos Estados colapsados, fenômenos da sociedade global contemporânea. Para o professor-pesquisador da USP o sentido da segurança internacional no contexto da globalização é diferente daquele do período westfaliano, pois: o Estado deixa de ser o único referencial de segurança devido à entrada de novos atores no cenário

internacional; os riscos são de natureza bem diferente, ameaçando a segurança do Estado e da população; o Estado não é mais o único provedor de segurança, bem como, em determinadas situações, é ele o próprio causador da insegurança à população. Tudo isso levou, segundo ele, a novos instrumentos de segurança para enfrentar tais problemas, onde a missão de paz representa uma reação ou resposta a essas transformações. Essas assertivas confirmam o pressuposto que há mudanças na atual conjuntura da política internacional, hoje bem mais complexa e global, e confirmam a ideia de que para controlar os riscos globais se faz necessário medidas de cooperação por meio da integração sistêmica. A missão de paz representa, por um lado, uma nova medida de cooperação para enfrentar os riscos e, por outro, ela é a própria reação do sistema político ao aumento da complexidade do ambiente internacional.

O 3º pressuposto estabelece que *os sistemas de policiamento supraestatal e infraestatal podem contribuir com o sistema de policiamento estatal para coibir e controlar riscos globais no interior dos Estados a partir: da formação de redes de informação, comunicação e atuação que viabilizem a detecção antecipada dos riscos; das estratégias proativo-preventivas (medidas políticas, sociais, econômicas, culturais); e, das estratégias reativo-repressivas (medidas policiais e jurídicas eficazes quando não for possível a detecção antecipada)*. Conforme o secretário da DPAZ, as missões *peacebuilding* são mais eficazes para a reconstrução dos Estados colapsados, pois utilizam estratégias proativo-preventivas por meio, por exemplo, de Companhias de Engenharia dos exércitos para construir a infraestrutura necessária para expandir o desenvolvimento primário e secundário do território. O Coronel destaca que a MINUSTAH tem prestado relevantes serviços por possibilitar, através da atuação coordenada das forças militares, polícias (UNPOL e Polícia Nacional) e atores civis, um maior controle dos riscos transnacionais quer com a adoção de estratégias proativo-preventivas, através de políticas públicas de segurança, quer por meio de estratégias reativo-repressivas, com as ações militares e policiais. Para o oficial da PMBA, a MINUSTAH possibilita com a utilização de policiais e tecnologias de outros países, por um lado, a reconstrução da polícia nacional, símbolo da soberania interna do Estado, por outro, a adoção de estratégias de cooperação policial e de inteligência policial para controlar os riscos locais e globais em Estados colapsados. A funcionária da Viva Rio declara que os projetos e as ações, principalmente no âmbito sociocultural, das organizações não-governamentais, por meio de parcerias com as forças de paz, a polícia nacional e a comunidade local, têm elevado o nível de segurança em bairros com histórico de violência no Haiti, onde a estratégia reativa

da mediação busca administrar os riscos dos conflitos interpessoais. Por fim, segundo o professor-pesquisador da USP, as missões se tornaram mecanismos importantes de controle de riscos causados por Estados colapsados e Estados fora-da-lei, principalmente os riscos engendrados pelas crises humanitárias, pois buscam resgatar, ao mesmo tempo, a soberania do Estado e os direitos humanos dos indivíduos através, preferencialmente, das estratégias proativo-preventivas adotadas pela *peacebuilding*. A partir dessas falas, verifica-se a importância dada pelos atores às operações de manutenção da paz como instrumentos de policiamento utilizados recorrentemente nas últimas duas décadas para conter e administrar os conflitos políticos interestatais que ameaçam a ordem interna dos Estados, a ordem internacional e, principalmente, os direitos humanos das populações.

O 4º pressuposto estabelece que *com a formação do sistema de policiamento global (sistemas estatal, supraestatal e infraestatal), o sistema de policiamento estatal bifocal (dispositivo político de polícia e dispositivo diplomático-militar), além de permanecer com suas funções clássicas, está assumindo novas funções de policiamento no interior e no exterior do Estado.* Sobre esta questão, o secretário da DPAZ informa sobre a utilização do dispositivo diplomático-militar brasileiro para cumprir duas funções: elevar o prestígio do país ante a comunidade internacional a partir do *soft power* visando a obter um assento permanente no Conselho de Segurança da ONU; e, inserir o país nos regimes internacionais, especialmente no de segurança humana, como forma de demonstrar o seu alinhamento aos princípios da responsabilidade de proteger e da solidariedade. O Coronel do Exército brasileiro, ao demonstrar a articulação através da cooperação entre as forças militares dos países participantes na MINUSTAH por meio do *Force Commander* e ao declarar a participação das forças militares em atividades de assistência humanitária e de segurança pública, além de descrever novas funções do dispositivo militar, também revela uma nova forma de cooperação militar que não visa, *grosso modo*, a derrotar outra força militar, mas conter riscos e perigos ocasionados, inclusive, por atores não militares, como terroristas e criminosos internacionais. A própria presença de policiais militares brasileiros, juntamente com os de nacionalidades diversas, já exemplifica bem esta nova realidade, onde uma instituição cujo mandato sempre se caracterizou por representar o monopólio do uso da força física do Estado dentro do território agora se desterritorializa para auxiliar na reconstrução das polícias em Estados colapsados e na aplicação da lei, manutenção da ordem e da segurança públicas, conforme exemplificado pelo oficial da PMBA. A funcionária da Viva Rio ratifica a participação das forças militares e policiais estrangeiras nos projetos e ações desenvolvidos por organismos

não-governamentais, que também são desterritorializados, para a reconstrução socioeconômica e sociocultural de sociedades em processo de pacificação. Finalmente, para o professor-pesquisador da USP a participação do Brasil nas missões de paz possibilita não só mostrar a capacidade do dispositivo militar no âmbito global e regional, mas também adequá-lo para o cumprimento de novas funções como, por exemplo, atuar em crises humanitárias e de forma interoperacional com outros dispositivos militares. Observa-se que as percepções dos atores entrevistados convergem no sentido de reafirmar as transformações pelas quais estão passando os dispositivos diplomático-militar e o dispositivo político de polícia dos Estados para se adaptarem ao novo ambiente internacional que tem como principal característica a absorção de atores não-estatais.

O 5º e último pressuposto estabelece que *os sistemas de policiamento supraestatal e infraestatal podem contribuir para a formação de um cenário internacional menos assimétrico e, por conseguinte, uma ordem mais justa, se conseguirem manter a conduta dos Estados sob a égide dos regimes e das instituições internacionais dos Direitos Humanos e Humanitários*. Conforme o secretário da DPAZ, o Brasil desenvolve uma política externa na área de segurança sob a égide dos princípios da responsabilidade e da solidariedade, adotando uma política de segurança que tem como fulcro o desenvolvimento humano para a construção de uma paz internacional duradoura, conforme estabelecido pelos regimes internacionais de direitos humanos. O Coronel do Exército brasileiro declara que a reestruturação do Estado e, por conseguinte, a consolidação da paz no Haiti depende de uma atuação mais efetiva dos organismos internacionais por meio das missões de paz para reduzir os níveis de pobreza, pois esta situação é uma das causas da violência e da criminalidade local e transnacional como, por exemplo, o tráfico de pessoas. Para o oficial da Polícia Militar da Bahia a principal tarefa da UNPOL dentro das missões do tipo *peacebuilding* é reestruturar o sistema de justiça criminal para o pleno funcionamento do Estado de direito, que é o modelo político-jurídico exaltado pela visão idealista para a perpetuação da paz. A funcionária da Viva Rio declara que uma das principais atividades direcionada para o controle da administração da justiça desenvolvida pela referida ONG é o treinamento de líderes comunitários para a mediação de conflitos, uma das formas alternativas de administração da justiça e de acesso à justiça na democracia. Por fim, para o professor-pesquisador da USP as missões do tipo *peacebuilding* são causas e, ao mesmo tempo, remédios para as crises humanitárias, originárias dos Estados fracassados e fora-da-lei, que se constituem em um dos principais riscos globais ameaçadores da ordem internacional e, principalmente, dos direitos humanos dentro da realidade pós Guerra Fria. A

percepção dos atores permite inferir que a atuação dos sistemas de policiamento supraestatal e infraestatal – notadamente quando o sistema estatal está em colapso –, por meio das missões de paz que agem sob a égide dos regimes internacionais dos direitos humanos, direitos humanitários e dos princípios da responsabilidade de proteger e da solidariedade, torna-se preponderante para a formação de uma sociedade internacional menos assimétrica tanto na esfera econômica como na esfera política, logo, mais justa.

No próximo Capítulo analisar-se-á a formação do sistema de policiamento global (SPG) em torno do Programa de Reassentamento de Refugiados que atua como mecanismo de proteção dos direitos humanos e humanitários dos refugiados, bem como de garantia da estabilidade política, econômica, social e cultural dos Estados-nação receptores através de políticas de integração local. Observar-se também a percepção dos atores atuantes nos sistemas de policiamento quando, mais uma vez, testar-se-ão os pressupostos de pesquisa aqui estabelecidos.

6 O SISTEMA DE POLICIAMENTO GLOBAL EM TORNO DO PROGRAMA DE REASSENTAMENTO DE REFUGIADOS SOB A PERSPECTIVA DOS ATORES SOCIAIS

A globalização nos últimos trinta anos, potencializada pelas novas tecnologias da informação, comunicação e transporte, elevou de forma exponencial os fluxos globais entre as fronteiras nacionais. Como afirma Bauman (1999), na atualidade global todos estão em movimento, não importando mais a distância e nem os obstáculos físicos. Entretanto, alerta ele, nesse mundo marcado pela desigualdade socioeconômica entre pessoas e países o movimento tem extensão e motivos diferentes. Para as pessoas dos países desenvolvidos a mobilidade é bem mais ampla e ocorre de forma voluntária, sendo o turista uma representação pós-moderna dessa mobilidade. Para as pessoas dos países em desenvolvimento e, principalmente, dos países subdesenvolvidos, a mobilidade é mais restrita e, *grosso modo*, ocorre de forma involuntária, sendo o vagabundo a representação pós-moderna dessa mobilidade involuntária. Assim, conclui o autor, “turistas e vagabundos são as metáforas da vida contemporânea”, sendo “que a oposição entre os turistas e os vagabundos é a maior, a principal divisão da sociedade pós-moderna” (1998, p. 118).

Partindo da metáfora de Bauman, os refugiados se enquadram como aqueles que de maneira involuntária migram para outros países por motivos de perseguição racial, religiosa, por participar de determinado grupo social ou por adotar opinião política diferente daquela do grupo dominante; eles pertencem ao rol dos “vagabundos” e têm se constituído na atual realidade global num problema não só de segurança humana, mas também de segurança societal, entendida como tudo que possa reduzir os riscos que ameaçam a sobrevivência da identidade de uma comunidade (etnia, clã, nação ou religião). Ao mesmo tempo a migração forçada coloca em risco as identidades dos imigrantes involuntários e dos Estados-nação acolhedores (VILLA, 1999; DAVID, 2000). No final de 2009, segundo estimativas, 43,3 milhões de pessoas foram deslocadas de forma forçada, onde 26 milhões, entre refugiados (10,4 milhões) e deslocados internamente (15,6 milhões), são protegidos ou assistido pelo Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (FELLER, 2011).

Neste Capítulo, analisar-se-á a formação do sistema de policiamento global (SPG) em torno do Programa de Reassentamento Solidário entendido, no perfil da presente análise, como acoplamento estrutural de três sistemas de policiamento: sistema de policiamento estatal

(SPE), representado por organismos estatais responsáveis pela política de refugiados; sistema de policiamento supraestatal (SPSE), representado pelo Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR), e sistema de policiamento infraestatal (SPIE), representado por organismos não-governamentais que lidam com esta questão. Este sistema de policiamento global visa, em primeiro plano, a proteger os direitos humanos dos refugiados dentro das concepções de segurança humana e segurança societal e, em segundo plano, garantir que a estabilidade política, econômica, social e cultural dos Estados-nação não seja ameaçada pelo fluxo migratório de refugiados, apátridas, asilados etc. Para tanto, o capítulo segue o seguinte percurso: descreve a formação e a evolução do regime internacional de proteção aos direitos humanos dos refugiados; define o Programa de Reassentamento Solidário como acoplamento estrutural dos três sistemas/partes ou subsistemas – Sistema de Policiamento Supraestatal (SPSE), Sistema de Policiamento Estatal (SPE) e Sistema de Policiamento Infraestatal (SPIE) – surgido a partir da elevação da complexidade no ambiente internacional; por fim, analisa o acoplamento estrutural dos três sistemas/partes a partir da percepção dos atores sociais envolvidos na operacionalização do Programa de Reassentamento Solidário implantado no Brasil pelo ACNUR.

6.1 REGIME INTERNACIONAL DE PROTEÇÃO DOS REFUGIADOS: BREVE HISTÓRICO

O regime internacional de proteção aos refugiados é fundado pela Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados, de 1951. A Convenção define de forma universal os direitos e deveres dos refugiados, bem como conceitua refugiado na seção C, do §1º, do art. 1º como sendo aquele:

Que, em consequência dos acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951 e temendo ser perseguida por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas, se encontra fora do país de sua nacionalidade e que não pode ou, em virtude desse temor, não quer valer-se da proteção desse país, ou que, se não tem nacionalidade e se encontra fora do país no qual tinha sua residência habitual em consequência

de tais acontecimentos, não pode ou, devido ao referido temor, não quer voltar a ele¹⁶¹.

A Convenção é o principal instrumento jurídico do Direito Internacional dos Refugiados (PORTELA, 2010) e está relacionada com o regime internacional dos direitos humanos (REIS e MOREIRA, 2010), não obstante, antes mesmo dela, a Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948 já instituía em seu artigo 14 que “toda pessoa vítima de perseguição tem o direito de procurar e de gozar asilo em outros países”. Com isso, afirma Piovesan, a Declaração já assegurava, através da procura e do gozo do asilo em outro país, “o direito fundamental de toda a pessoa de estar livre de qualquer tipo de perseguição”, pois o próprio ato de procurar asilo ou refúgio já sinaliza que houve uma série de direitos humanos violados tais como:

[...] o direito à vida, liberdade e segurança pessoal, o direito de não ser submetido a tortura, o direito à privacidade e à vida familiar, o direito à liberdade de movimento e residência e o direito de não ser submetido a exílio arbitrário (2010, p. 178).

Observa-se, através de Piovesan, que a Declaração Universal estabelece a condição de refugiado a partir da violação de direitos humanos e que a Convenção, por ter como objetivo primordial defender e garantir a dignidade e a integridade do refugiado como pessoa humana, se vincula a aquela, pois emana da mesma base filosófica. Para a autora, a relação entre direitos humanos e refúgio se dá em pelo menos quatro momentos. O primeiro momento é anterior ao próprio refúgio, onde a violação dos direitos humanos se constitui na causa da solicitação do mesmo. O segundo momento é quando a pessoa se vê obrigada a sair do seu país de origem face aos temores de perseguição, buscando, assim, em outro país, a proteção dos seus direitos. O terceiro é o próprio período do refúgio cujos direitos humanos do refugiado devem ser protegidos pelo Estado acolhedor. O quarto momento é quando se oferece uma solução duradoura aos problemas dos refugiados tais como: “1) a repatriação voluntária (a repatriação de refugiados a seu país de origem deve ser caracterizada sempre pelo caráter voluntário do retorno); 2) a integração local e 3) o reassentamento em outros países” (2010, p. 190).

¹⁶¹ CONVENÇÃO RELATIVA AO ESTATUTO DOS REFUGIADOS DE 1951, disponível no site http://www.acnur.org/t3/portugues/recursos/documentos/?tx_danpdocumentdirs_pi2%5Bmode%5D=1&tx_danpdocumentdirs_pi2%5Bsort%5D=doctitle.sorting.uid (consultado em 21/08/2012).

Todavia, segundo Reis e Moreira (2010), a definição de refugiado dada pela Convenção acabou estabelecendo uma limitação temporal e geográfica, pois a condição de refugiado ficou restrita aos eventos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951 e somente dentro do espaço territorial europeu. Ademais, alerta as autoras, tanto a Declaração como a Convenção somente reconheceram o direito do indivíduo de procurar asilo ou refúgio, não estabelecendo a obrigatoriedade do Estado de concedê-lo, mas apenas de não devolvê-lo segundo o princípio de *non-refoulement* após a concessão de refúgio ou asilo, como consta no §1º, do art. 33, da Convenção:

Nenhum dos Estados Membros expulsará ou rechaçará, de maneira alguma, um refugiado para as fronteiras dos territórios em que a sua vida ou a sua liberdade seja ameaçada em virtude da sua raça, da sua religião, da sua nacionalidade, do grupo social a que pertence ou das suas opiniões políticas¹⁶².

Para Murillo (2009), por encontrar-se o direito à segurança tanto no indivíduo como no Estado, este pode, em nome da segurança nacional e da soberania, denegar um pedido de refúgio. Assim, a não obrigatoriedade do Estado de não conceder asilo estabelece um equilíbrio entre os interesses legítimos de segurança do Estado e os interesses humanitários de proteção dos refugiados, pois o próprio princípio da não devolução admite exceção quando o refugiado oferece perigo à segurança do país como indica o § 2º, do art. 33, da Convenção:

O benefício da presente disposição não poderá, todavia, ser invocado por um refugiado que, por motivos sérios, seja considerado um perigo para a segurança do país no qual ele se encontre ou que, tendo sido condenado definitivamente por crime ou delito particularmente grave, constitui ameaça para a comunidade do referido país¹⁶³.

É importante abrir um parêntese para ressaltar que durante a Guerra Fria a construção do regime internacional para refugiados, segundo Reis e Moreira (2010), foi marcada por aspectos econômicos e político-ideológicos. Com relação aos interesses econômicos, a reconstrução da Europa, destruída pela Segunda Guerra, dependia de mão-de-obra barata e os

¹⁶² CONVENÇÃO RELATIVA AO ESTATUTO DOS REFUGIADOS DE 1951, disponível no site http://www.acnur.org/t3/portugues/recursos/documentos/?tx_danpdocumentdirs_pi2%5Bmode%5D=1&tx_danpdocumentdirs_pi2%5Bsort%5D=doctitle.sorting.uid (consultado em 21/08/2012).

¹⁶³ CONVENÇÃO RELATIVA AO ESTATUTO DOS REFUGIADOS DE 1951, disponível no site http://www.acnur.org/t3/portugues/recursos/documentos/?tx_danpdocumentdirs_pi2%5Bmode%5D=1&tx_danpdocumentdirs_pi2%5Bsort%5D=doctitle.sorting.uid (consultado em 21/08/2012).

refugiados acolhidos atendiam esta necessidade. No campo político-ideológico havia o interesse dos países europeus ocidentais de fomentar a emigração forçada dos países europeus socialistas para deslegitimar o bloco soviético, sem, contudo, aqueles acolherem os emigrantes desses, cabendo ao Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR) a proteção e a assistência dos refugiados.

Com a migração de pessoas originárias da África e da Ásia devido aos movimentos de descolonização na década de 60 houve, ressaltam Reis e Moreira (2010), a necessidade de se transpor os limites temporal e geográfico estabelecidos pela Declaração e pela Convenção, tornando-se, assim, conforme Piovesan (2010), inadequada a definição de refugiado estabelecida pelos dois documentos. Foi o Protocolo sobre o Estatuto dos Refugiados, de 31 de janeiro de 1967, no art. 1, §2º, que suprimiu tais limitações de reservas temporal e geográfica, definindo refugiado como sendo:

Para os fins do presente Protocolo, o termo "refugiado", salvo no que diz respeito à aplicação do §3 do presente artigo, significa qualquer pessoa que se enquadre na definição dada no artigo primeiro da Convenção, como se as palavras "em decorrência dos acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951 e..." e as palavras "...como consequência de tais acontecimentos" não figurassem do §2 da seção A do artigo primeiro.

O presente Protocolo será aplicado pelos Estados Membros sem nenhuma limitação geográfica; entretanto, as declarações já feitas em virtude da alínea "a" do §1 da seção B do artigo 1º da Convenção aplicar-se-ão, também, no regime do presente Protocolo, a menos que as obrigações do Estado declarante tenham sido ampliadas de conformidade com o §2 da seção B do artigo 1º da Convenção¹⁶⁴.

Mais uma vez, afirmam Reis e Moreira (2010), ficou de fora da norma internacional sobre os refugiados a condição de obrigatoriedade do Estado de recebê-los, permanecendo apenas a obrigação da não devolução dos mesmos para o país onde estavam sendo perseguidos ou ameaçados de perseguição, reproduzindo, assim, o que está posto no art. 33 da Convenção de 1951. Essa inexistência da obrigatoriedade estatal está atrelada ao princípio da soberania associada com os interesses políticos de conceder ou não o refúgio. Para as autoras, "toda a lógica e dinâmica inerente à questão dos refugiados tem como engrenagem a esfera política do Estado-nação e as relações entre os Estados e organizações no cenário internacional"

¹⁶⁴ PROTOCOLO RELATIVO AO ESTATUTO DOS REFUGIADOS DE 1967, disponível no site http://www.acnur.org/t3/portugues/recursos/documentos/?tx_danpdocumentdirs_pi2%5Bmode%5D=1&tx_danpdocumentdirs_pi2%5Bsort%5D=doctitle.sorting.uid (consultado em 21/08/2012).

(2010, p. 21), fortalecendo, assim, a dimensão política em detrimento da dimensão humanitária.

A partir da segunda metade do século XX surgem os regimes regionais de proteção dos direitos dos refugiados com especial destaque à Convenção da Organização da Unidade Africana de 1969, e à Declaração de Cartagena sobre Refugiados de 1984. Estes dois instrumentos jurídicos ampliaram a definição de refugiado. A Convenção Africana define refugiado em seu art. 1º, segundo Piovesan (2010), como toda a pessoa que, por motivos de agressão, ocupação ou dominação estrangeira, bem como de eventos que perturbem gravemente a ordem pública, vê-se obrigado a abandonar seu local de residência em busca de refúgio em outro país. Essa definição, conforme a autora,

[...] introduz uma nova concepção, ao estender a proteção a todas as pessoas que são compelidas a cruzar as fronteiras nacionais em razão de agressão estrangeira ou perturbação da ordem pública, independentemente da existência do temor de perseguição (2010, p. 181).

No contexto da América Latina, a Declaração de Cartagena, face às experiências decorrentes dos conflitos armados, define refugiado, aduz Piovesan (2010), como toda a pessoa que saí do seu país por motivo de ameaça violenta à vida, à segurança ou à liberdade quer pela agressão estrangeira, quer pelos conflitos internos, quer pela violação maciça dos direitos humanos ou por qualquer circunstância que venha a perturbar gravemente a ordem pública. É importante ressaltar que essa Declaração além de “ratificar a natureza pacífica, apolítica e exclusivamente humanitária da concessão de asilo ou do reconhecimento da condição de refugiado”¹⁶⁵, confirma também “a importância e a significação do princípio de *non-refoulement* (incluindo a proibição da rejeição nas fronteiras), como pedra angular da proteção internacional dos refugiados” e dentro do campo do direito internacional como um princípio de *jus cogens* (norma imperativa de Direito Internacional)¹⁶⁶.

¹⁶⁵ Conclusão *Quarta* da Declaração de Cartagena sobre Refugiados de 1984, disponível no site http://www.acnur.org/t3/portugues/recursos/documentos/?tx_danpdocumentdirs_pi2%5Bmode%5D=1&tx_danpdocumentdirs_pi2%5Bsort%5D=doctitle.sorting.uid (consultado em 21/08/2012).

¹⁶⁶ Conclusão *Quinta* da Declaração de Cartagena sobre Refugiados de 1984, disponível no site http://www.acnur.org/t3/portugues/recursos/documentos/?tx_danpdocumentdirs_pi2%5Bmode%5D=1&tx_danpdocumentdirs_pi2%5Bsort%5D=doctitle.sorting.uid (consultado em 21/08/2012).

Com o fim da Guerra Fria, segundo Reis e Moreira (2010), o refúgio perdeu sua carga político-ideológica e passou a ser visto com desconfiança pelos países desenvolvidos. Isto pôs em xeque o regime internacional dos direitos humanos do refugiado, principalmente porque a partir desse período houve um aumento de imigrantes ilegais que buscavam recorrer ao instituto do refúgio para regularizar suas situações. Com isso, políticas restritivas ao reconhecimento deste instituto passaram a dificultar o acesso e o pedido de refúgio como, por exemplo, a proteção temporária dos refugiados dos Bálcãs aplicada pelos países europeus. Ademais, com os fluxos de larga escala causados por conflitos armados em países em desenvolvimento acabaram levando os países vizinhos e da região a se colocarem de forma contrária à recepção de refugiados.

A crise no instituto dos refugiados foi tratada, segundo Piovesan (2010), na Conferência Mundial sobre os Direitos Humanos, em 1993, onde reforçou, através da Declaração de Direitos Humanos de Viena (1993), a concepção de que a questão dos refugiados deve ser tratada sob a perspectiva dos direitos humanos, garantindo o direito de solicitar e gozar refúgio em outro país àquelas pessoas que sofrem perseguição. A Conferência também ressaltou os princípios da solidariedade e da responsabilidade da comunidade internacional no sentido de planejar ações em prol dos refugiados sob a coordenação do ACNUR. Conforme a autora, o planejamento inclui:

O desenvolvimento de estratégias que abordem as causas mais aprofundadas e os efeitos dos movimentos de refugiados e de outras pessoas deslocadas; o fortalecimento de medidas preparatórias e mecanismos de resposta a emergências; o estabelecimento de uma efetiva proteção e assistência, levando-se em conta de modo especial as necessidades de mulheres e crianças; a busca permanente de soluções duradouras, preferencialmente a repatriação voluntária de refugiados em condições de segurança e dignidade, bem como outras soluções que têm sido adotadas pelas conferências internacionais sobre refugiados. A Conferência Mundial sobre Direitos Humanos enfatiza a *responsabilidade dos Estados* quanto à problemática dos refugiados, particularmente no que concerne ao país de origem (PIOVESAN, 2010, p. 186). (grifo nosso)

No que tange a responsabilidade do Estado quanto à questão do refugiado, é importante ressaltar que aquele, ao ratificar uma norma internacional de direitos humanos (e como já foi visto acima, o regime internacional de proteção do refugiado está inserido no regime internacional de proteção dos direitos humanos), assume a responsabilidade ante este, pois, como afirma Annoni (2006), quando um Estado se vincula a um tratado de direitos humanos

passa a assumir várias obrigações perante os indivíduos sob sua jurisdição (cidadão e estrangeiro), criando, assim, um regime objetivo de direitos humanos, onde este regime é composto de um conjunto de normas protetoras dos interesses coletivos que estabelecem obrigações objetivas cuja finalidade é a proteção dos direitos fundamentais da pessoa humana. A diferença dos tratados internacionais de direitos humanos para os tratados internacionais tradicionais, alerta Annoni, é que os primeiros não estabelecem “troca recíproca de benefícios entre Estados contratantes”, como ocorre com os segundos:

Com isso, a noção contratualista, comum ao Direito dos Tratados, não se aplica aos tratados institutivos de garantias de direitos humanos. À obrigação objetiva corresponde o encargo que não depende de uma contraprestação de uma outra parte, constituindo-se em uma obrigação para com a sociedade internacional, ao invés de ser uma obrigação com as partes do tratado” (2006, p. 33).

A responsabilidade internacional do Estado no cumprimento dos tratados de direitos humanos surge, conforme Annoni (2006), justamente a partir das preocupações com o tratamento dispensado aos estrangeiros, estabelecendo uma obrigatoriedade para aquele de reparar o dano causado a estes (direito restitutivo). Esta responsabilidade, por se referir a uma obrigação objetiva, se fundamenta na teoria do risco que, segundo Portela (2010), parte do princípio de que a responsabilidade internacional nasce da simples violação de uma norma internacional, não exigindo, assim, a existência do dolo ou da culpa (teoria subjetivista ou teoria da culpa).

No âmbito regional, o documento que buscou tratar a questão do refugiado sob a óptica dos direitos humanos foi a Declaração de San José sobre Refugiados e Pessoas Deslocadas de 1994. Entre outras coisas, esta Declaração reafirmou os princípios e a definição de refugiado da Declaração de Cartagena¹⁶⁷ e ratificou o vínculo existente entre Direito Internacional de Direitos Humanos, Direito Internacional Humanitário e Direito Internacional de Refugiados, criando, assim, um quadro jurídico comum¹⁶⁸. No campo da responsabilidade, a Declaração

¹⁶⁷ Conclusão *Segunda* da Declaração de São José sobre Refugiados e Pessoas Deslocadas de 1994, disponível no [site http://www.acnur.org/t3/portugues/recursos/documentos/?tx_danpdocumentdirs_pi2%5Bmode%5D=1&tx_danpdocumentdirs_pi2%5Bsort%5D=doctitle.sorting.uid](http://www.acnur.org/t3/portugues/recursos/documentos/?tx_danpdocumentdirs_pi2%5Bmode%5D=1&tx_danpdocumentdirs_pi2%5Bsort%5D=doctitle.sorting.uid) (consultado em 21/08/2012).

¹⁶⁸ Conclusão *Terceira* da Declaração de São José sobre Refugiados e Pessoas Deslocadas de 1994, disponível no [site http://www.acnur.org/t3/portugues/recursos/documentos/?tx_danpdocumentdirs_pi2%5Bmode%5D=1&tx_danpdocumentdirs_pi2%5Bsort%5D=doctitle.sorting.uid](http://www.acnur.org/t3/portugues/recursos/documentos/?tx_danpdocumentdirs_pi2%5Bmode%5D=1&tx_danpdocumentdirs_pi2%5Bsort%5D=doctitle.sorting.uid) (consultado em 21/08/2012).

destaca o compromisso dos atores estatais e não estatais da região no sentido de: promover, desenvolver e aplicar de forma harmoniosa os direitos humanos, direito humanitário e direito dos refugiados¹⁶⁹; erradicar as causas que dão origem à migração forçada como forma de limitá-la para além do necessário¹⁷⁰; e, tratar a questão dos refugiados sob a óptica dos direitos humanos, pois as violações destes estão na origem dos fluxos dos deslocamentos forçados¹⁷¹.

Outro documento importante no âmbito da América Latina sobre a proteção dos direitos dos refugiados é a Declaração e o Plano de Ação do México para Fortalecer a Proteção Internacional dos Refugiados na América Latina, de 2004. Este documento, entre outras coisas: reafirma o engajamento dos países da América Latina no regime internacional de proteção dos direitos dos refugiados; enfatiza que os Estados na América Latina devem orientar suas políticas de refugiados de acordo com os princípios dos direitos humanos e de solidariedade; reafirma a validade e a vigência dos princípios e normas contidas na Convenção sobre o Estatuto dos Refugiados de 1951 e no Protocolo de 1967, bem como a complementariedade do direito internacional dos refugiados, direito internacional dos direitos humanos e direito internacional humanitário, enfatizando, assim, o princípio *pro-homine* desses três ramos do direito internacional como forma de fortalecer a proteção dos refugiados e de outras pessoas que têm direito à proteção internacional; reconhece os princípios do *jus cogens* e da não-devolução (*non-refoulement*) como pedras angulares do direito internacional dos refugiados; reafirma os princípios de indivisibilidade e interdependência de todos os direitos humanos e a necessidade de uma proteção integral dos refugiados; reconhece a importância dos princípios consagrados pela Declaração de Cartagena sobre os Refugiados no que tange a proteção e a busca de soluções duradouras; reconhece a responsabilidade dos

¹⁶⁹ Conclusão *Quarta* da Declaração de São José sobre Refugiados e Pessoas Deslocadas de 1994, disponível no site http://www.acnur.org/t3/portugues/recursos/documentos/?tx_danpdocumentdirs_pi2%5Bmode%5D=1&tx_danpdocumentdirs_pi2%5Bsort%5D=doctitle.sorting.uid (consultado em 21/08/2012).

¹⁷⁰ Conclusão *Oitava* da Declaração de São José sobre Refugiados e Pessoas Deslocadas de 1994, disponível no site http://www.acnur.org/t3/portugues/recursos/documentos/?tx_danpdocumentdirs_pi2%5Bmode%5D=1&tx_danpdocumentdirs_pi2%5Bsort%5D=doctitle.sorting.uid (consultado em 21/08/2012).

¹⁷¹ Conclusão *Decima sexta* da Declaração de São José sobre Refugiados e Pessoas Deslocadas de 1994, disponível no site http://www.acnur.org/t3/portugues/recursos/documentos/?tx_danpdocumentdirs_pi2%5Bmode%5D=1&tx_danpdocumentdirs_pi2%5Bsort%5D=doctitle.sorting.uid (consultado em 21/08/2012).

Estados de proteger internacionalmente os refugiados e a necessidade de cooperação técnica e financeira no âmbito internacional para a questão dos refugiados; e, reitera a décima sexta conclusão da Declaração de São José sobre Refugiados, de 1994, que estabelece, também, a responsabilização da comunidade internacional sobre o problema do refúgio e a relação de causalidade entre os temas de direitos humanos e os fluxos de refugiados¹⁷².

Este conjunto de princípios, normas, regras e procedimentos que forma o regime internacional de proteção dos refugiados possibilita compreender como atua o Sistema de Policiamento Global (SPG) em torno dos refugiados. Este conjunto é a base orientadora da atuação funcional do sistema que busca, por um lado, controlar e administrar os riscos que ameaçam a segurança humana e societal dos indivíduos que estão na condição de refugiados e, por outro, garantir a segurança nacional dos Estados e também a segurança de suas populações devido à presença de estrangeiros forçados. Na seção abaixo analisar-se-á a formação do sistema de policiamento global em torno do Programa de Reassentamento Solidário no Brasil, implementado pelo ACNUR, que se constitui em uma das soluções duradouras para a proteção dos imigrantes forçados em um terceiro país de refúgio.

6.2 PROGRAMA DE REASSENTAMENTO SOLIDÁRIO COMO ACOPLAMENTO ESTRUTURAL DO SISTEMA DE POLICIAMENTO GLOBAL (SPG)

Como foi visto acima, a Conferência Mundial sobre os Direitos Humanos de 1993 estabeleceu que os refugiados devem ser tratados sob a perspectiva dos direitos humanos, tomando como referência os princípios da responsabilidade e da solidariedade. O reassentamento é, juntamente com a repatriação voluntária e a integração local, uma das soluções duradouras; constitui-se na transferência de refugiados para um terceiro país acolhedor por motivos de confirmação da violação dos seus direitos humanos no primeiro país acolhedor. O reassentamento é utilizado pelo ACNUR como forma estratégica de ampliação da proteção dos refugiados em escala global, principalmente porque nos últimos anos têm se reduzido as

¹⁷² Declaração e Plano de Ação do México para Fortalecer a Proteção Internacional dos Refugiados na América Latina de 2004, disponível no site http://www.acnur.org/t3/portugues/recursos/documentos/?tx_danpdocumentdirs_pi2%5Bmode%5D=1&tx_danp_documentdirs_pi2%5Bsort%5D=doctitle.sorting.uid (consultado em 21/08/2012).

condições de integração local nos países de primeiro refúgio por motivos de xenofobia, limitação de acesso ao trabalho, perseguição religiosa, etc. (SAMPAIO, 2010).

Os programas de reassentamento são um caminho importante para estabelecer a responsabilidade compartilhada entre todos os Estados, independentemente da sua posição na estrutura de poder e suas condições econômicas no âmbito global, segundo o Manual *Reassentamento de refugiados: um manual internacional para guiar recepção e integração*, publicado na Austrália em 2002, pelo ACNUR e pela Fundação Vitoriana para Sobreviventes de Tortura (FVST). Ademais, conforme o referido Manual, além do envolvimento dos Estados no planejamento e nas estratégias para o reassentamento, outros atores como o ACNUR e a sociedade civil local são fundamentais para a integração local dos refugiados reassentados (PACÍFICO, 2010).

O ACNUR, nas últimas duas décadas, busca ampliar os espaços de reassentamento de forma global. Em 1999, o ACNUR estabeleceu o Programa de Reassentamento Solidário após Acordo firmado com o Brasil, sendo, entretanto, implementado em 2002 com a chegada de 23 afegãos refugiados para o Rio Grande do Sul (BARRETO e LEÃO, 2009)¹⁷³. A escolha do Brasil para a instalação desse Programa se deu pelo engajamento do país nos regimes, internacional e regional, de proteção aos refugiados com a ratificação das normas internacionais sobre a temática através da Lei nº 9.474 de 1997. Segundo Demant, esta lei é:

[...] reconhecidamente avançada, por apresentar entendimento amplo do conceito de refugiado e determinar providências a ser tomadas pelo Estado brasileiro no sentido de garantir a proteção e os direitos dos refugiados, no âmbito de seus compromissos perante a comunidade internacional. Trata-se de lei na qual se convergem as três vertentes da proteção internacional da pessoa humana: Direito Internacional Humanitário, Direito Internacional dos Refugiados e Direito Internacional dos Direitos Humanos (2009, p.29).

Para uma melhor compreensão do Programa de Reassentamento Solidário do ACNUR no Brasil, este será definido, a partir da abordagem sistêmica, como um programa/elemento do Sistema de Policiamento Global (SPG) que se orienta ao controle e à administração dos riscos que ameaçam os direitos dos refugiados e que acopla estruturalmente os seguintes sistemas-parte: o Sistema de Policiamento Supraestatal (SPSE), representado pelo Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR); o Sistema de Policiamento Estatal

¹⁷³ Tratar-se-á mais detalhadamente do Programa de Reassentamento Solidário nas seções abaixo.

(SPE), representado pelo Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE) brasileiro; e, o Sistema de Policiamento Infraestatal (SPIE), representando por organizações não-governamentais¹⁷⁴. São estes sistemas de policiamento de *per se* que se analisa a seguir.

6.2.1 Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR) como Sistema de Policiamento Supraestatal (SPSE)

O Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados-ACNUR foi criado pela Assembleia Geral (AG) da ONU, através da Resolução nº 428 (Estatuto do Alto Comissariado das Nações para os Refugiados), de 14 de dezembro de 1950, com o objetivo de assistir as vítimas de perseguição, violência e intolerância política oriundas da Segunda Guerra Mundial. Efetivamente o ACNUR passou a funcionar no início de 1951 e direcionou-se para os refugiados europeus. Segundo Reis e Moreira (2010), esse organismo dispunha de um pequeno orçamento da Assembleia Geral e os demais recursos eram oriundos de contribuições voluntárias.

O ACNUR substituiu, conforme Pacífico (2010), a Organização Internacional dos Refugiados (OIR), primeira agência internacional criada pela ONU cujo mandato foi de 1947 a 1952. A OIR nasceu para resolver os problemas de refugiados causados pela Segunda Guerra Mundial, onde havia aproximadamente 12 milhões de refugiados oriundos da Europa. A OIR, segundo a autora, tinha como funções “repatriação, identificação, registro e classificação; cuidados e assistência; proteção legal e política; transporte; e reassentamento e restabelecimento em países aptos e desejosos de recebê-los” (2010, p. 65). A OIR reassentou, conclui ela, cerca de 1.038.750 pessoas durante o seu mandato, sendo 4.053 crianças desacompanhadas, tendo como principais países de acolhimento Canadá, Estados Unidos, Austrália, Suécia e Israel.

¹⁷⁴ Há no Brasil ONGs, nacionais e internacionais, atuando na temática dos refugiados. A ONG internacional atuante é a Cáritas e as ONGs nacionais são o Instituto Migração e Direitos Humanos (IMDH), Centro de Defesa dos Direitos Humanos e Associação Padre Antônio Vieira. As duas últimas atuam diretamente no Programa de Reassentamento Solidário e as duas primeiras atuam indiretamente. Estas situações serão vistas mais adiante.

O ACNUR segue instruções da AG e do Conselho Econômico e Social (ECOSOC) da ONU para o desenvolvimento de ações destinadas a garantir os direitos humanos dos imigrantes forçados. Ele é chefiado pelo Alto Comissariado cuja responsabilidade é de dirigir e controlar o órgão, sendo, por sua vez, auxiliado pelo Alto Comissariado Adjunto e pelos Assistentes Altos Comissariados para a Proteção e Operação. Há também representantes do Alto Comissariado em vários países a partir dos escritórios regionais, filiais, delegações e escritórios de campo. Há ainda o Comitê Executivo (ExCom), que é composto por 85 membros e que funciona como órgão subsidiário da AG, cuja função é aprovar os programas desenvolvidos pelo ACNUR e os seus respectivos orçamentos¹⁷⁵.

Segundo o seu Estatuto, o ACNUR tem como função assegurar a proteção dos refugiados a partir das seguintes atribuições: a) fazer e ratificar convenções internacionais para a proteção dos refugiados, zelando pela sua aplicação e propondo emendas quando necessário; b) implementar medidas para melhorar a situação dos refugiados através de acordos especiais com os governos, reduzindo, assim, o número de pessoas necessitadas de proteção; c) apoiar os esforços governamentais e privados com o intuito de promover o repatriamento voluntário de refugiados ou a sua aceitação por parte de outras comunidades nacionais; d) promover a admissão de refugiados, independentemente de sua condição de classes, dentro dos territórios dos Estados; e) obter a permissão para que os refugiados possam transferir seus ativos para o assentamento ou o reassentamento em outro Estado; f) obter dos governos informações sobre o número e a situação dos refugiados em seus territórios, bem como sobre as leis e regulamentos que lhes dizem respeito; g) manter contato estreito com os governos e organizações intergovernamentais sobre as questões atinentes aos refugiados; h) estabelecer contato com organizações privadas que lidam com as questões de refugiados; e, por fim, i) coordenar os esforços das organizações privadas envolvidas com o bem-estar dos refugiados.

A princípio o ACNUR foi criado com um mandato temporário de três anos, mas face aos problemas migratórios forçados ocasionados por conflitos interestatais pós-guerra a dissolução não ocorreu¹⁷⁶. O ACNUR é um programa da AG com um caráter apolítico,

¹⁷⁵ Sobre o histórico do ACNUR ver Governança e Organização disponível no site <http://www.unhcr.org/pages/49c3646c80.html> (consultado em 29/09/2012).

¹⁷⁶ Sobre o histórico do ACNUR ver *História do ACNUR* disponível no site <http://www.unhcr.org/pages/49c3646cbc.html> (consultado em 29/09/2012).

humanitário e social, onde, por regra geral, está relacionado aos refugiados. Entretanto, alerta Reis e Moreira (2010), na prática o ACNUR, principalmente durante o período da Guerra Fria, não conseguiu promover a separação entre atividades políticas e humanitárias, pois a questão dos refugiados envolve ambas de forma indissociável:

Humanitária porque se refere a seres humanos que têm suas vidas ou seus direitos mais fundamentais ameaçados ou já violados e, por isso, precisam com urgência de proteção. Política porque depende de decisões de Estados e instituições que se guiam por outros tipos de interesse (2010, p. 18).

Há, segundo as autoras, outra questão que torna problemático o caráter apolítico do ACNUR: são as contribuições voluntárias. Estas são feitas por Estados doadores que terminam por limitar politicamente a autonomia da instituição, pois eles estabelecem condições para o uso dos recursos e, por conseguinte, direcionam os programas do organismo em certos países. Assim, concluem, “a distribuição de fundos depende da avaliação dos Estados diante da crise humanitária e dos interesses envolvidos nela, da mesma forma que a decisão pela intervenção tem caráter seletivo” (2010, p. 24).

Não obstante essas questões de ingerência política, o ACNUR tem logrado dentro do atual contexto pós-westfaliano, organizar e controlar a crescente migração forçada não só de refugiados, mas também de exilados, deslocados internamente e apátridas em diversos continentes. Segundo Agier (2006), no início do século XXI, aproximadamente 50 milhões de pessoas foram vítimas de deslocamentos forçados conforme qualificação da ONU, sendo, entre 13 e 18 milhões, refugiados *stricto sensu*, ou seja, pessoas que vivem fora do país. Desse total de refugiados *stricto sensu*, mais de 6 milhões estão concentrados na Ásia e aproximadamente 8 milhões na África. Do total de pessoas deslocadas forçosamente, havia, aproximadamente, 3 milhões em via de repatriamento (*returnees*) e de 25 a 30 milhões na situação de deslocados internamente.

Em 2009, segundo o relatório *Tendências Globais 2009: Refugiados, Solicitantes de Refúgio, Repatriados, Pessoas Deslocadas*, publicado pelo ACNUR em 2010¹⁷⁷, o total de migrantes forçados era de 43,3 milhões, sendo 15,2 milhões de refugiados; 1 milhão de solicitantes de refúgio; e, 27,1 milhões de deslocados interno. Os principais países de origem de refugiados

¹⁷⁷ Este e demais relatórios do ACNUR disponível no site <http://www.acnur.org/t3/portugues/recursos/publicacoes/> (consultado em 20/11/2011).

em 2009, segundo o relatório, foram: Afeganistão (2.887.000), Iraque (1.785.200), Somália (678.300), República Democrática do Congo (455.900), Myanmar (406.700) e Colômbia (389.800). Já os principais países acolhedores foram: Paquistão (1.740.700), Rep. Islâmica do Irã (1.070.500), Rep. Árabe Síria (1.054.500), Alemanha (593.800), Jordânia (450.800), Quênia (358.900), Chade (338.500), China (301.000), Estados Unidos (275.500) e Reino Unido (269.400).

A principal causa das imigrações forçadas dentro do atual contexto pós-westfaliano é o conflito intraestatal. As crises humanitárias e a situação política em diversos países culminaram na expulsão de milhões de homens, mulheres e crianças, inclusive com impedimento de retorno, reduzindo, assim, acentuadamente o número de repatriados. Isto provocou um aumento no número de reassentamento: “em 2009, o ACNUR apresentou mais de 128.000 refugiados considerados para reassentamento em outros Estados, o número mais alto em 16 anos” (Relatório Tendências Globais 2009, 2010, p.2). Ademais, neste mesmo ano observou-se um elevado prolongamento na situação de refúgio, com mais de 5,5 milhões espalhados por 21 países¹⁷⁸.

Esse mesmo relatório informa que havia 35,5 milhões de pessoas sob a responsabilidade do ACNUR no final de 2009: 10,4 milhões de refugiados, incluindo 1,6 milhões de pessoas em situação semelhante à de refugiado; 15,6 milhões de deslocados internos, inclusive com 129 mil pessoas em situação análoga, sendo esse número o mais alto registrado; 2,2 milhões de deslocados que retornaram às suas casas, sendo o número mais alto em uma década; 251.500 refugiados que foram repatriados voluntariamente, sendo o mais baixo número desde 1990; 6,6 milhões de apátridas distribuídos em 60 países; e, 411 mil pessoas que não estavam enquadradas nas categorias anteriores. Tomando como referência o ano de 2008, o número de 10,4 milhões de refugiados sob o auspício do ACNUR permaneceu estável no ano de 2009, onde desse total, 8,3 milhões foram hospedados por países em desenvolvimento e 1,9 milhões por 49 países subdesenvolvidos. Com relação à distribuição de refugiados por região no mundo no ano de 2009: 37% dos refugiados residiam em países na região da Ásia e do Pacífico, onde três quartos eram afegãos; 20% na África subsaariana, principalmente aqueles oriundos da República Democrática do Congo, Somália e Sudão; 19% na região do Oriente

¹⁷⁸ O ACNUR define situação prolongada de refúgio como aquela na qual 25.000 ou mais refugiados da mesma nacionalidade estão no exílio por cinco anos ou mais, em qualquer país de refúgio (ACNUR. Tendências Globais 2009: Refugiados, Solicitantes de Refúgio, Repatriado e Pessoas Deslocadas, 2010).

Médio e da África setentrional, especialmente aqueles oriundos do Iraque; 16% na Europa, sendo na sua maioria oriundos do Iraque, Sérvia e Turquia; e, 8% nas Américas, onde os colombianos representam o maior número (Relatório Tendências Globais 2009, 2010).

Esse elevado número de deslocados forçosamente vem fazendo com que o ACNUR, desde o início da era pós-westfaliana, adote medidas mais contextualizadas para o enfrentamento deste fenômeno global, tal como voltar a atenção, segundo Reis e Moreira (2010), para as causas dos deslocamentos nos países de origem, adotando, assim, uma ação mais preventiva. Dentro dessa nova lógica, o órgão passou a desenvolver ações de assistência humanitária no âmbito internacional atuando em conjunto com as operações de paz (*peacekeeping* e *peacebuilding*), bem como a exercer o papel de negociador no campo da política internacional com os países envoltos em conflitos internos e fluxos migratórios forçados. Ademais, tem liderado programas direcionados às pessoas deslocadas de maneira forçada juntamente com outras organizações internacionais e organizações não-governamentais.

Outra medida tomada pela ACNUR para administrar o elevado aumento da demanda após o final da Guerra Fria foi aumentar sua estrutura organizacional em termos de recursos humanos e materiais. No início da década de 1950, conforme Reis e Moreira (2010), o ACNUR contava com 33 funcionários e um orçamento anual de aproximadamente 300 mil dólares; em 1999, a organização contava com 5.000 funcionários e um orçamento de 1 bilhão de dólares. Atualmente, segundo Pacífico (2010), o ACNUR tem:

[...] mais de 6.300 empregados em 278 escritórios em 111 países diferentes, ajudando mais de 32,9 milhões de pessoas, entre refugiados, deslocados internos, apátridas e solicitantes de asilo, tendo ganhado o Prêmio Nobel da Paz por duas vezes, em 1954 e em 1981 (2010, p.74).

Num relatório mais recente do ACNUR, intitulado *Tendencias Globales 2011: um año de crisis*, publicado em 2012, registra-se que em 2011, pelo quinto ano consecutivo, o número de pessoas deslocadas forçosamente por motivos de conflitos novos ou existentes em todo o mundo ultrapassou 42 milhões. No final deste ano deslocaram-se 42,5 milhões de pessoas, sendo 15,2 milhões de refugiados, onde 10,4 milhões encontravam-se sob o auspício do ACNUR e 4,8 milhões de refugiados palestinos sob a responsabilidade da UNRWA¹⁷⁹. Do

¹⁷⁹ A UNRWA é a Agência das Nações Unidas para o Auxílio e Emprego aos Palestinos do Oriente Próximo, criada em 8 de dezembro de 1949, pela resolução 302 (IV) da Assembleia-Geral da ONU. Este órgão subsidiário

montante total de deslocados forçosamente, há ainda 895.000 solicitantes de asilo e 26,4 milhões de deslocados internamente. Embora, o número de refugiados protegido pelo ACNUR tenha reduzido de 10,55 milhões, em 2010, para 10,4 milhões, em 2011, o número de deslocados internos sob a responsabilidade do referido órgão subiu, saindo de 14,7 milhões, em 2010, para 15,5 milhões, em 2011, conforme o relatório.

Como foi citado acima, o número de refugiados reassentados tem aumentado nos últimos 10 anos, segundo o relatório *Tendências Globais 2009*¹⁸⁰, tendo como principal motivo a redução do repatriamento, que também se constitui em uma das soluções duradouras, juntamente com a integração local: em 2002, o percentual de reassentados representava apenas 2% dos repatriados, em 2009, o percentual subiu para 31%. Isto vem fazendo com que o ACNUR direcione mais sua atenção nos últimos anos para o Programa de Reassentamento de Refugiados, que apesar de ser definido como um acoplamento estrutural dos três sistemas/partes (SPE, SPSE e SPIE), é concebido como um elemento interno do SPSE.

Em suma, o ACNUR é definido neste trabalho como Sistema de Policiamento Supraestatal (SPSE) que, através do código binário *segurança/perigo*, exerce uma função de vigilância e controle dos fluxos migratórios de pessoas deslocadas forçosamente (refugiados, apátridas, deslocados internos, exilados e outros) de forma global, bem como busca a proteção desses deslocados a partir da adoção de estratégias que visam prioritariamente o reassentamento, a repatriação voluntária e a integração local. Entretanto, as atividades do ACNUR não podem ser realizadas sem a participação efetiva dos Estados, pois, além de serem os principais financiadores desse órgão, são nos territórios dessas comunidades políticas que se executam os programas destinados à proteção dos direitos humanos dos refugiados. Assim, se os Estados são, através dos seus governos, os responsáveis pelas migrações forçadas por colocarem seus cidadãos em situação de risco, são também os responsáveis, a partir do momento em que reconhecem os regimes internacionais dos direitos dos refugiados, pela garantia dos direitos daqueles que estão na condição de refugiado.

da ONU protege as pessoas que: tenham residido no território palestino sob o mandato britânico de 1 de junho de 1946 até 15 de maio de 1948; e, tenham perdido o seu nome e os meios de sobrevivência face aos conflitos árabe-israelense de 1948, inclusive os seus descendentes que residem dentro dos campos operacionais da agência: Jordânia, Líbano, Síria, Faixa de Gaza e Faixa Oriental, inclusive o leste de Jerusalém. Sobre a UNRWA ver Pacífico (2010).

¹⁸⁰ Verificar-se-á mais detalhadamente esta elevação e a atividade do ACNUR no Programa de Reassentamento de Refugiados na seção 3.3 deste trabalho de pesquisa.

6.2.2 Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE) como Sistema de Policiamento Estatal (SPE)

Como foi observado no Capítulo 4, o Brasil foi o primeiro país da América do Sul a elaborar uma legislação (Lei nº 9.474 de 1997) destinada à proteção de refugiados e que recepciona plenamente o regime internacional para refugiados. A Lei criou o Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE) que se constitui no órgão de deliberação coletiva que funciona no âmbito do Ministério da Justiça (art. 11) cuja competência é: I – analisar o pedido e declarar o reconhecimento, em primeira instância, da condição de refúgio; II – decidir a cessação, em primeira instância, *ex officio* ou mediante requerimento das autoridades competentes, da condição de refugiados; III – determinar a perda, em primeira instância, da condição de refugiado; IV – orientar e coordenar as ações necessárias à eficácia da proteção, assistência e apoio jurídico aos refugiados; e, V – aprovar instruções normativas esclarecedoras à execução desta lei (art. 12). Conforme a Lei, o órgão é estruturado da seguinte forma:

I - um representante do Ministério da Justiça, que o presidirá; II - um representante do Ministério das Relações Exteriores; III - um representante do Ministério do Trabalho; IV - um representante do Ministério da Saúde; V - um representante do Ministério da Educação e do Desporto; VI - um representante do Departamento de Polícia Federal; VII - um representante de organização não-governamental, que se dedique a atividades de assistência e proteção de refugiados no País.

§ 1º O Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados - ACNUR será sempre membro convidado para as reuniões do CONARE, com direito a voz, sem voto.

§ 2º Os membros do CONARE serão designados pelo Presidente da República, mediante indicações dos órgãos e da entidade que o compõem.

§ 3º O CONARE terá um Coordenador-Geral, com a atribuição de preparar os processos de requerimento de refúgio e a pauta de reunião. (art. 14).

O caráter interministerial do CONARE é, segundo Demant (2009), importante, pois representa um locus adequado para inserir os refugiados nas políticas públicas nacionais, onde a participação de atores da sociedade civil no comitê, principalmente as ONGs, possibilita uma visão mais ampla sobre a temática dos refugiados. Além disso, esse caráter interministerial permite principalmente, diz a autora, que os direitos civis e sociais sejam amplamente garantidos através da integração local – que também é uma das soluções

duradouras – mostrando, assim, o compromisso do Estado com os regimes internacionais de defesa dos direitos dos refugiados.

A criação do CONARE demonstra, por um lado, o engajamento do Brasil aos regimes internacionais de proteção dos refugiados e, por outro, permite estabelecer um controle mais rigoroso sobre os solicitantes de refúgio. A quantidade de indeferimentos no período de 1999 a agosto de 2007 demonstra não só a atuação do CONARE no que tange à atribuição de análise dos pedidos de refúgio, mas também a rigorosidade nesse processo, pois do total de solicitações de refúgio nesse período, que foi de 4.047, apenas 1.684 foram deferidas, ou seja, 41,61% do total. Isto significa dizer que apenas este percentual atendeu aos pré-requisitos estabelecidos pela legislação nacional. O Quadro 1 demonstra a relação entre solicitações deferidas e indeferidas pelo CONARE no período de 1999 a agosto de 2007.

Quadro 1: Solicitações de refúgio deferidas e indeferidas

ANO	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	TOTAL
DEFERIDAS	208	470	117	112	79	159	227	208	104	1.684
INDEFERIDAS	35	313	186	490	222	198	234	401	284	2.363

Fonte: Pacífico (2010, p. 101): Elaboração própria.

A política de controle de concessão de refúgio por parte do CONARE tem mantido uma quantidade de refugiados no território nacional bem abaixo dos principais países de refúgio. O relatório do órgão de dezembro de 2007 indicou, conforme Pacífico (2010), a existência de 3.815 refugiados, sendo 3.461 (90,7%) refugiados no primeiro país de acolhida e 354 (9,3%) reassentados originários predominantemente do Equador, da Costa Rica e da Jordânia. Os números registrados de refugiados no país em 2009 e 2010 não são muito diferentes daquele existente em 2007. Até setembro de 2009, o CONARE outorgou, segundo Barreto e Leão (2009), 4.183 pessoas com o *status* de refugiados, sendo 3.786 pela via tradicional de elegibilidade e 397 através do Programa de Reassentamento Solidário. Ou seja, neste período apenas 0,04% dos refugiados sob o auspício do ACNUR (que era de 10,4 milhões) encontrava-se no Brasil, enquanto, por exemplo, nos Estados Unidos e no Reino Unido, respectivamente, 9º e 10 lugares em países acolhedores, o percentual se aproximou, para cada um, dos 2,65% do total de refugiados sob a responsabilidade do ACNUR naquele ano.

Em outubro de 2010, conforme Barreto (2010), o Brasil contava com 4.306 refugiados de diferentes nacionalidades, sendo 3.911 reconhecidos pelas vias tradicionais de elegibilidade e 395 reconhecidos pelo Programa de Reassentamento Solidário, tendo como principais países de origem: Angola, com 1.688 (39%); Colômbia, com 589 (14%); República Democrática do Congo, com 431(10%); Libéria, com 259 (6%); e, Iraque, com 201 (5%). Nesse período, por continente, destaca Leão (2010), os refugiados no Brasil se originaram: da África, com 2.799 (65%); das Américas, com 955 (22,18%); da Ásia, com 499 (10,42%); da Europa, com 98 (2,27%); e, sem nacionalidade definida, com 05 pessoas (0,12%).

É importante lembrar que o processo de elegibilidade, que possibilita a concessão de refúgio, não é realizado somente pelo CONARE, pois há a participação da sociedade civil, através de ONGs, e do próprio ACNUR, estabelecendo, segundo Moreira (2010), um desenho institucional que consolidou a estrutura tripartite em torno dos principais atores que visam a garantir a proteção dos refugiados. Entre as proteções estabelecidas por essa estrutura tripartite destaca-se o reassentamento de refugiados que se faz através do Programa de Reassentamento Solidário do ACNUR no Brasil.

Abre-se um parêntese aqui para ressaltar que o Brasil sempre foi um país cuja tradição é de receber imigrantes e de ser signatário dos tratados internacionais sobre a questão. O Brasil está entre aqueles que primeiro recebeu a Convenção de 1951 e o Protocolo Adicional de 1967. A recepção de ambas se deu através de várias normas formais: da primeira, por meio do Decreto 50.215, de 25 de janeiro de 1961 e da lei ordinária federal 9.474, de 22 de julho de 1977; do segundo, através do Decreto-legislativo 93, de 30 de novembro de 1971 e do Decreto 70.946, de 7 de agosto de 1972 (PACÍFICO, 2010).

Na questão do reassentamento de refugiados, o Brasil, antes mesmo da criação da Organização Internacional dos Refugiados (OIR), em 1947, já participava, juntamente com o Canadá, EUA e Austrália, dos programas de orientação aos refugiados reassentados do pós-guerra: no outono de 1946 chegaram ao país cerca de mil famílias que totalizaram 5 mil refugiados, onde a grande maioria se concentrou em São Paulo face às necessidades de mão-de-obra para a indústria. Apesar de nunca ter ratificado a Constituição da OIR, o Brasil contribuiu muito com a questão do reassentamento dos refugiados durante o mandato da mesma: no final de 1948, havia 9.473 refugiados reassentados no Brasil; em 1949, foram reassentados mais 3.018 refugiados (PACÍFICO, 2010).

Entretanto, a criação da Lei nº 9.474, de 1997 – que recepciona os regimes internacionais dos direitos humanos dos refugiados, nos âmbitos global e regional, e estrutura o CONARE – e a assinatura do Acordo Macro para Reassentamento de Refugiados, em 1999 – que institui o Programa de Reassentamento Solidário do ACNUR no Brasil – estabeleceram uma estrutura político-jurídica que vem possibilitando uma maior e melhor articulação com os organismos internacionais e não-governamentais. Ou seja, a Lei de 1997 e o Acordo de 1999 permitem a participação do Brasil no Sistema de Policiamento Global em torno dos refugiados.

Desta forma, dentro da perspectiva deste trabalho, o CONARE é definido como um Sistema de Policiamento Estatal (SPE) que através do código binário *segurança/perigo* exerce as funções de: vigilância e controle dos fluxos de refugiados no âmbito nacional com o intuito de reduzir os riscos causados pela presença desses imigrantes na ordem social interna; e, proteção dos direitos humanos dos refugiados dentro do território. No caso específico do Programa de Reassentamento Solidário, o CONARE é entendido também como programa/elemento do Sistema de Policiamento Global e atua conjuntamente com o Sistema de Policiamento Supraestatal, representado pelo ACNUR, e com o Sistema de Policiamento Infraestatal, representado pelas ONGs, estabelecendo, assim, uma governança de segurança em torno da questão dos refugiados¹⁸¹.

6.2.3 A ONG como Sistema de Policiamento Infraestatal (SPIE): o Caso Cáritas

A participação de ONGs na questão dos refugiados, segundo Pacífico (2010), data do final da Segunda Guerra Mundial cujas mais atuantes eram: a Associação de Jovens Cristãos (YMCA), as Sociedades Nacionais da Cruz Vermelha, os movimentos dos escoteiros, as Sociedades Judaicas e a Cáritas Internacional. Estas ONGs buscavam, *grosso modo*, conforme a autora, auxiliar “os refugiados com serviços de bem-estar, apoio legal, repatriação e implementação dos programas de reassentamento, orientando-os, esclarecendo-os e identificando-os para um melhor, mais rápido e mais fácil ajustamento aos novos lares” (2010, p. 67).

¹⁸¹ O conceito de governança de segurança está na introdução deste trabalho de pesquisa e as suas características no Capítulo 4.

No caso específico da Cáritas internacional, esta foi criada, segundo Pacífico (2010), em 1950 e está atualmente presente em 154 países e 7 regiões (África, Ásia, Europa, América Latina e Caribe, Oriente Médio e América do Norte e Oceania), sendo parceria do ACNUR em 21 Estados. A Cáritas internacional é uma organização não-governamental da Igreja Católica e tem *status* de observadora da ONU no Conselho Econômico e Social. Ela atua em prol de pessoas vítimas de crise humanitária, do desenvolvimento sustentável e da paz internacional. A Cáritas internacional é estruturada da seguinte forma: a) Assembleia Geral; b) Conselho de Representantes, que rege as atividades da confederação e é eleita pela Assembleia para um mandato de quatro anos; Conselho Executivo, formado por um presidente, que é o representante global da organização, e dois vice-presidentes, todos eleitos pelo Conselho de Representantes para um mandato de 4 anos¹⁸².

No Brasil, a Cáritas atua, conforme Pacífico (2010), desde 12 de novembro de 1956, fazendo parte também da Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB). Conta com 176 entidades distribuídas pelo país em 12 regionais: Rio Grande do Sul, Santa Catarina, Paraná, São Paulo, Minas Gerais, Espírito Santo, Norte I (Amapá e Pará), Maranhão, Piauí, Ceará, Nordeste II (Alagoas, Paraíba, Pernambuco e Rio Grande do Norte) e Nordeste III (Bahia e Sergipe)¹⁸³.

Entretanto, as Cáritas Arquidiocesana de São Paulo (CASP) e do Rio de Janeiro (CARJ) são as únicas que têm Convênio com o ACNUR para atuar com a questão dos refugiados. O Convênio estipula diretrizes para o atendimento aos refugiados como, por exemplo, as obrigações contratuais entre as partes, onde o ACNUR tem o dever de enviar fundos para as Cáritas (CASP e CARJ) e estas devem prestar contas de suas atividades; os funcionários das Cáritas respondem legalmente por qualquer incidente; e, as Cáritas têm a responsabilidade de recepcionar e assistir mais diretamente os solicitantes de refúgio, oferecendo auxílio nas áreas jurídica, psicológica, de saúde e educação além de outras demandas necessárias para o seu bem-estar. Ademais, atuam no monitoramento dos refugiados dentro do país através do seu cadastramento residencial e de seus familiares (PACÍFICO, 2010).

¹⁸² Para saber sobre a missão e a estrutura da Cáritas ver site disponível em <http://www.caritas.org/about/WhosWho.html> (consultado em 14/10/2012).

¹⁸³ Para maiores informações sobre a Cáritas brasileira ver site disponível no endereço <http://caritas.org.br/novo/sobre/> (consultado em 13/12/2013).

O Centro de Acolhida para Refugiados da CASP, por exemplo, desenvolve programas assistenciais nas áreas de: alimentação, moradia, apoio para vestuário; proteção especial às mulheres, aos menores, idosos e portadores de HIV/AIDS; e, atendimento ambulatorial no Instituto de Psiquiatria do Hospital das Clínicas da Faculdade de Medicina da Universidade de São Paulo. A CASP também desenvolve programas na área de integração “que se ocupa da inserção dos solicitantes de refúgios e refugiados no Brasil, sobretudo nos temas de emprego e educação” (PACÍFICO, 2010, p. 303), estabelecendo parcerias com o SESC, SENAI e SENAC para fins de profissionalização e atividades sociais destinados aos refugiados e familiares.

No Programa de Reassentamento Solidário do ACNUR há a participação de ONGs que atuam direta e indiretamente em atividades assistenciais e de integração com a comunidade local. No caso brasileiro, as ONGs são o Centro de Defesa dos Direitos Humanos, situada em Guarulhos-SP, e a Associação Padre Antônio Vieira, situada em São Leopoldo-RS, onde estão sediados os centros de reassentamento de refugiados. As ONGs que atuam indiretamente são as Cáritas (CASP e CARJ) e o Instituto Migração e Direitos Humanos (IMDH). Desta forma, as ONGs, dentro do Programa de Reassentamento Solidário, atuam como Sistema de Policiamento Infraestatal (SPIE) com funções de vigilância e controle da aplicação dos direitos humanos dos refugiados dentro do território nacional.

Em suma, foi observada nesta seção a atuação dos sistemas-partes do Sistema de Policiamento Global em torno dos refugiados, mais especificamente em torno do Programa de Reassentamento Solidário. Esta análise permite uma compreensão mais macrossociológica sobre a estruturação do sistema, pois destaca os aspectos institucionais e funcionais dos organismos envolvidos. Todavia, torna-se necessário compreender o aspecto microsociológico dessa articulação por meio da percepção dos atores sociais atuantes do Programa no campo estatal, infraestatal e supraestatal.

6.3 A PERCEPÇÃO DOS ATORES SOCIAIS ATUANTES NO PROGRAMA DE REASSENTAMENTO SOLIDÁRIO DO ACNUR NO BRASIL

Para uma maior e melhor compreensão do acoplamento estrutural em torno do Programa de Reassentamento Solidário analisa-se a percepção dos atores que atuam neste Programa. Esta análise não percorre o mesmo itinerário utilizado para o caso das Operações de Manutenção da Paz, onde foram divididos os atores em políticos, estratégicos, operacionais, civis e pesquisadores, pois os atores e a forma de atuação dos sistemas-parte que compõem o Programa de Reassentamento Solidário diferem daqueles das missões de paz. Assim, adota-se outra classificação para tipificar os atores atuantes nesse Programa, a saber: atores estatais, atores infraestatais e atores supraestatais.

A articulação desses atores e a forma de atuação dos sistemas-parte podem ser exemplificadas de forma seguinte: o estrangeiro requer ao funcionário da Polícia Federal, que é autoridade migratória na fronteira, a solicitação de refúgio através de um *Termo de Declaração* e de um *Questionário para Solicitação de Refúgio* constando os motivos que o levaram a solicitar o refúgio, além de outras informações como dados pessoais e de familiares, bem como as circunstâncias de entrada no país. Cabe à Polícia Federal fornecer um *Protocolo provisório* ao solicitante para que o mesmo retire a Carteira de Trabalho e Previdência Social (CTPS) provisória que lhe dará o direito ao trabalho, bem como informar ao ACNUR essa solicitação. O solicitante de posse do Protocolo provisório é encaminhado ao Centro de Acolhimento para Refugiados da Caritas (CASP ou CARJ), que tem Convênio com o ACNUR, onde o mesmo responderá a um questionário e se submeterá a uma entrevista. Finalizado este procedimento, a Caritas emitirá um parecer de elegibilidade que será enviado ao CONARE. O solicitante, mais uma vez, será submetido a uma entrevista perante o representante do CONARE que submeterá a um grupo de estudos formado por representantes do CONARE, do Ministério das Relações Exteriores (MRE), do ACNUR e do Instituto Migração e Direitos Humanos (representante atual da sociedade civil) para elaborar um parecer que será levado ao plenário para decidir sobre o mérito, que é a aceitação ou não da solicitação de refúgio (PACÍFICO, 2010).

O exemplo acima mostra de maneira muito resumida a articulação dos sistemas-parte em torno do Programa de Reassentamento Solidário. Logo abaixo, para uma maior e melhor

compreensão da dinâmica do Programa, analisam-se as percepções dos atores pertencentes a cada um desses sistemas através das categorias analíticas construídas nesta pesquisa: a) responsabilidade e suas subcategorias (obrigação do Estado ante outros Estados, obrigação do Estado ante a norma internacional e obrigação do Estado ante os direitos humanos); b) solidariedade e suas subcategorias (interação sistêmica, quadro moral compartilhado, interdependência, divisão do trabalho); e, c) governança de segurança e suas subcategorias (cooperação, dimensão institucional, resolução de problemas comuns, mentalidade de risco e participação de atores estatais e não estatais).

6.3.1 Atores Estatais atuantes no Programa de Reassentamento Solidário

Os atores estatais são definidos aqui como agentes públicos que executam funções estatais: agente político, agente administrativo, agente honorífico ou agente delegado¹⁸⁴. No caso específico desta pesquisa, o agente público é aquele que executa função no Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE), órgão de deliberação coletiva que funciona no âmbito do Ministério da Justiça para administrar as questões atinentes aos refugiados, que são desde o pedido de refúgio até sua permanência como refugiado (reassentado ou não) no território nacional. Este órgão estabeleceu um desenho institucional para consolidar a estrutura tripartite em torno dos principais atores: governo brasileiro, organizações internacionais e sociedade civil.

Como forma de compreender melhor a função política e operacional do CONARE, bem como a articulação deste órgão com os demais sistemas de policiamento (supraestatal e infraestatal) para controlar e administrar os riscos que ameaçam os direitos dos refugiados, algumas questões são importantes: a) O Programa de Reassentamento Solidário faz parte da estratégia política do país de aumentar o seu prestígio mostrando que está integrado aos regimes internacionais de direitos humanos no cenário internacional? b) Quais os ganhos políticos auferidos pelos Brasil através do Programa de Reassentamento Solidário? c) Quais os

¹⁸⁴ Atuam como agentes políticos: Presidente, Governador, Prefeito, Ministros, Secretários, Senadores, Deputados Juízes, Promotores; agentes administrativos: servidores concursados, servidores de cargo em comissão, servidores temporários; agentes honoríficos: jurados, mesários, membros de comissão de estudo etc.; e, agentes delegados: tradutores e intérpretes públicos, prestadores de serviços públicos, leiloeiros oficiais etc. Para uma maior compreensão sobre os agentes públicos ver Bittar (2010).

instrumentos jurídico-políticos que possibilitam a articulação do Brasil, através do CONARE, com o ACNUR e com as ONGs que atuam no Programa e quais as ONGs que participam do programa? d) De que forma o CONARE interpreta a participação de ONGs no Programa? e) O governo entende que o Programa é um instrumento eficaz no controle dos riscos transnacionais ocasionados pela imigração forçada, em especial os refugiados?

Para responder a estas questões foi ouvida a Oficial de Elegibilidade do Comitê Nacional para os Refugiados do Ministério da Justiça, que exerce a função de entrevistar os solicitantes de refúgio e de confeccionar o parecer sobre a situação em questão para ser apreciado pelo Comitê, além de outras tarefas burocráticas¹⁸⁵.

Perguntada sobre o Programa de Reassentamento de Refugiados como estratégia política do país para aumentar o seu prestígio com a integração aos regimes internacionais de direitos humanos, a Oficial de Elegibilidade respondeu que o Programa veio solidificar algumas ações adotadas no campo da política migratória, mostrando à comunidade internacional que esta tem um cunho humanitário e democrático. Ademais, o Programa ratifica os regimes internacionais de direitos humanos de refugiados como, por exemplo, a Declaração de Cartagena (1984) e o Plano de Ação do México (2004).

O Brasil, apesar de estar ainda engatinhando na política de refugiados, diz a Oficial de Elegibilidade, busca se tornar referência na América Latina e, especialmente na América do Sul, nessa matéria: “o Programa de Reassentamento tem se baseado ultimamente na questão do reassentamento na América Latina; tem se concentrado em solicitações da América Latina” como, por exemplo, Equador, Panamá, Costa Rica para atender os refugiados que estão ainda em situação de risco na região ou que não estão integrados ao país de primeira acolhida. Ou seja, o Brasil, com esse Programa, está ganhando projeção na questão dos refugiados no cenário internacional:

O Brasil é visto hoje em dia lá fora como referência em refúgio. Então, quando existem os seminários e outras atividades lá fora [sobre a temática dos refugiados] a presença do Brasil é esperada porque a prática brasileira é muito bem vista.

¹⁸⁵ Entrevista concedida em 16 de outubro de 2012 na sede do CONARE em Brasília.

As ações políticas do Brasil sobre os refugiados ressoam, segundo a Oficial de Elegibilidade, no exterior de forma positiva, pois há todo um sistema de proteção direcionado aos imigrantes forçados. Esta proteção, ressalta ela, já começa com o estrangeiro solicitante de refúgio quando chega ao país, onde é assistido de imediato pelas organizações não-governamentais conveniadas com o ACNUR (Cáritas SP, Cáritas RJ e o Instituto Migração e Direitos Humanos – IMDH) com amparo psicológico, encaminhamento a centros educacionais para aulas de português, apoio jurídico etc., diferentemente, por exemplo, da Alemanha que deixa o estrangeiro solicitante de refúgio detido até o julgamento do mérito. Para aqueles que adquiriram o *status* de refugiado algumas medidas importantes têm sido adotadas, declara a Oficial de Elegibilidade, para garantir os direitos sociais: “por exemplo, agora foi feita uma gestão junto ao Ministério do Desenvolvimento Social para que os benefícios sociais do governo federal sejam estendidos também para refugiados reconhecidos”. Não obstante, há situações em que o CONARE intervém para garantir acesso a determinados benefícios sociais aos refugiados e até mesmo aos solicitantes de refúgio:

Por exemplo, ele [o refugiado ou solicitante de refúgio] não consegue acesso à saúde pública no nível municipal. O município se nega a atender porque ele está apenas com o protocolo provisório [no caso do solicitante de refúgio]. Então, existe, assim, um esclarecimento, o CONARE envia uma comunicação para que toda a estrutura [municipal de saúde] que um brasileiro tem [direito] seja estendida ao solicitante ou refugiado.

Já no caso dos refugiados reassentados, ressalta ela, há toda uma estrutura fornecida pelo Programa de Reassentamento Solidário custeada pelo ACNUR que garante direitos sociais como residência, trabalho, educação e outros.

Observa-se, a partir dessas declarações que o Brasil utiliza o Programa de Reassentamento Solidário como uma forma de expandir o seu *soft power* (NYE JR, 2012), através do alinhamento da política interna com a política externa (MOREIRA, 2010), tendo como princípios norteadores: o princípio da responsabilidade de proteger e o princípio da solidariedade. O princípio da responsabilidade de proteger estabelece um *dever ser* para o Brasil que compartilha com outros Estados a tarefa de garantir os direitos humanos dos refugiados (PACÍFICO, 2010) e o princípio da solidariedade indica que o país está efetivamente engajado nos regimes internacionais de proteção dos refugiados (ANNONI, 2006). Segundo a Oficial de Elegibilidade, a imagem do Brasil no cenário internacional como cumpridor das normas internacionais de proteção aos direitos humanos tem melhorado com a

política dos refugiados, especialmente com o Programa de Reassentamento Solidário, pois explicita o sistema de proteção criado pelo país. A estrutura tripartite formada pelo ACNUR, CONARE e pela sociedade civil estabelece uma governança de segurança internacional (JOHNSTON e SHEARING, 2003) para administrar os riscos que ameaçam a segurança objetiva e subjetiva dos refugiados.

Sobre os ganhos políticos auferidos pelos Brasil com este Programa, a Oficial de Elegibilidade observa que o país tem mostrado ao mundo sua estabilidade política e econômica, pois ninguém vai reassentar uma pessoa num país com instabilidade nos dois campos. Assim, o ganho político está justamente em mostrar à comunidade internacional que o Brasil, como país emergente, adota uma política externa de viés humanitário, diferentemente de outros emergentes como a Rússia, a China e a Índia que não têm notoriedade nessa matéria:

O Brasil! Eu vejo que a intenção é mostrar que o país consegue ter crescimento econômico com crescimento social, que os dois andam juntos. Então, o acolhimento social e a estabilidade econômica muito fazem para que o Programa dê certo no Brasil. Eu vejo que o Programa vem solidificar isso aí, colocando o Brasil não só como uma potência econômica, mas também como uma potência social.

A entrevistada ressalta as mudanças dos últimos anos no dispositivo político de polícia consoantes com o regime constitucional democrático do país que institucionalizou políticas econômicas e sociais que estão em conformidade aos princípios dos direitos humanos (PIOVESAN, 2010). Estas políticas criam a imagem de um país que oferece todas as condições não só para atender às necessidades de proteção dos refugiados, mas também para implementar soluções duradouras para os mesmos através do Programa de Reassentamento Solidário do ACNUR; reafirmam, assim, o quanto as políticas externa e interna nacionais estão direcionadas, por um lado, para o aumento da participação nos regimes internacionais (SOUZA, 2009) e, por outro, para a construção de uma identidade no plano internacional coerente com uma política internacional mais racionalista (LAFER, 2004).

A respeito dos instrumentos jurídico-políticos que possibilitam a articulação do Brasil, através do CONARE, com o ACNUR e com as ONGs que atuam no Programa de Reassentamento Solidário, a entrevistada informa que o instrumento jurídico é o Convênio. Para o reassentamento o Convênio é celebrado apenas entre o ACNUR e as ONGs que atuam mais

diretamente no Programa (Centro de Defesa dos Direitos Humanos e Associação Padre Antônio Vieira), e onde o CONARE representa o braço governamental dentro da estrutura tripartite; é por meio dele que se dá a concessão para a entrada do estrangeiro na condição de refugiado ou de reassentado. Outro instrumento político-jurídico é, diz ela, a própria legislação nacional (Lei nº 9.474, de 1997) que regula a participação do ACNUR e do Instituto Migração e Direitos Humanos no grupo de estudo que emite o parecer sobre a concessão de refúgio. A Oficial de Elegibilidade ressalta ainda que o CONARE tem Convênio com as Cáritas (CASP e CARJ) e o Instituto Migração e Direitos Humanos para tratar das questões relacionadas com os refugiados não reassentados, não obstante estas organizações não-governamentais, quando solicitadas, assistirem também os reassentados, cabendo ao CONARE controlar os registros e processos formais com relação ao *status*, por exemplo, se permanece na condição de refugiado ou de reassentado.

Pelas explicações da entrevistada, o Convênio se apresenta como instrumento jurídico-político de articulação das relações entre os atores sociais atuantes no Programa de Reassentamento Solidário, demonstrando que também nas questões relacionadas à proteção dos direitos dos refugiados há uma divisão do trabalho social fruto do aumento da complexidade que engendra uma solidariedade orgânica em torno do Programa (DURKHEIM, 1999). Com isso, os sistemas de ação envolvidos solidariamente no Programa estão reestruturando seus elementos constitutivos para se adaptarem aos estímulos oriundos do ambiente de forma a permitir que suas estruturas atendam às expectativas normativas (LUHMANN, 1983; 2009) dos regimes internacionais dos direitos humanos, em especial o dos refugiados.

Sobre como o CONARE interpreta a participação de ONGs no Programa de Reassentamento Solidário, a Oficial de Elegibilidade declara que é fundamental essa participação, pois sem essas organizações o Programa não se viabiliza. As ONGs atuam no processo de integração e adaptação do reassentado com a sociedade local, buscando quebrar as barreiras que dificultam a relação do estrangeiro com o nacional. Elas estabelecem convênios com empresas para viabilizar empregos, bem como os assistem em diversas situações. A Associação Padre Antônio Vieira, por exemplo:

[...] consegue emprego, ela vai atrás de tudo! Ela vai atrás de roupa, ela mobiliza as pessoas da sociedade para doar roupa, panela, coisas que

parecem indiferentes, mas para uma família que chega sem nada faz uma diferença muito grande. [Essa ONG] vai atrás de escola perto, de curso de português, vai atrás de tudo.

Essas declarações demonstram a importância das ONGs na governança de segurança formada para proteger os direitos humanos dos refugiados. As ONGs atuam mais diretamente no campo da segurança humana (DAVID, 2000), buscando garantir certos direitos como saúde, educação, trabalho etc. Entretanto, elas também, através do processo de integração do refugiado à comunidade local e principalmente por meio do reassentamento, atuam indiretamente no campo da segurança societal (VILLA, 1999), pois buscam reduzir as tensões entre esses estrangeiros e a população local. O estabelecimento de parcerias do CONARE com as ONGs e destas com o ACNUR demonstra o grau de complexidade do modelo de governança de segurança, pois a questão dos refugiados incide não só sobre a segurança humana destes, mas também sobre a segurança nacional e a soberania do Estado (MURILLO, 2009). Logo, a participação da sociedade civil permite a legitimação do sistema de proteção dos refugiados dentro do país.

Perguntado se o governo entende que o Programa de Reassentamento Solidário é um instrumento eficaz no controle dos riscos transnacionais ocasionados pela imigração forçada, em especial pelos refugiados, a Oficial de Elegibilidade observa que o Programa oferece segurança para os refugiados, tornando-se um referencial importante para aqueles que estão sofrendo algum tipo de violação dos direitos humanos em seu país de origem.

Para o Brasil, segundo ela, o Programa atua como uma forma de controle de dados e informações sobre a presença e a movimentação de reassentados no país, apesar de que as organizações não-governamentais, já exercerem um maior controle desses dados: “as organizações da sociedade civil têm todas as informações; aonde mora, quem são os pais [...] e mesmo quando ele adquire a condição de refugiado e muda de cidade, quando ele vai renovar a carteira, procura a Cáritas [para informar o fato]”. No caso dos refugiados não reassentados, diz ela, o controle é mais frouxo, mas não deixa de existir por parte das organizações não-governamentais, CONARE e Polícia Federal: por exemplo, “quando expira a carteira [de refugiado] ou quando é pego numa batida policial” o CONARE e os outros órgãos atuam na resolução do problema, permitindo, assim, a atualização do controle. Ainda com relação ao controle dos refugiados não reassentados, a Oficial de Elegibilidade acrescenta ainda que ao mudarem de uma cidade para outra com o intuito de residir, por lei,

devem comunicar de imediato à Polícia Federal que informa o CONARE e a Caritas para controle e registro. Em suma, o controle dos reassentados é mais fácil, pois estes se encontram sob o domínio espacial dos assentamentos de Guarulhos-SP e de São Leopoldo-RG; seu número é pequeno, uma faixa de quatrocentos reassentados. Porém, o controle dos não reassentados é mais difícil, pois se encontram espalhados por todo o território nacional e o seu número é bem maior, mais de quatro mil¹⁸⁶.

Pode se observar a partir das declarações da Oficial de Elegibilidade que os refugiados são submetidos não só a um controle formal pelos órgãos estatais, como a Polícia Federal e o CONARE, mas também a um controle informal exercido pelas ONGs. Entretanto, os sentidos dos controles são diferentes: o controle formal se direciona mais para a garantia da segurança nacional e das leis ordinárias que normatizam as interações sociais dos nacionais e dos estrangeiros, enquanto o controle das ONGs visa a garantir a proteção dos direitos das pessoas dentro do território nacional. O sentido do controle formal exercido pelo CONARE visa, por um lado, a garantia da aplicação das leis nacionais e internacionais que protegem os direitos dos refugiados e, por outro, garantir que não haja situação de irregularidade na presença de solicitante de refúgio no país, preservando, de certa forma, a segurança nacional. Ou seja, a Polícia Federal representa a forma institucionalizada de vigilância e disciplina que caracteriza a sociedade sob a forma de Estado (ALTHUSSER, 1985; GUIDDENS, 2001; GOFFMAN, 2010; FOUCAULT, 201); as ONGs representam a descentralização setorial e a reestruturação espacial da vigilância e controle dentro da modernidade tardia (JOHNSTON, 2002); e, o CONARE, como nova instância de vigilância e controle do Estado, articula este com as novas formas de policiamento (supraestatal e infraestatal) para a formação de um sistema de policiamento em rede (ou global) que se direciona para a administração dos riscos que ameaçam a segurança dos refugiados sem, contudo, abrir mão da segurança nacional.

Observa-se também no depoimento da Oficial de Elegibilidade que os refugiados reassentados são submetidos a um maior controle do que os refugiados não reassentados, pois o Programa de Reassentamento Solidário, através dos centros de reassentamento, limita, *grosso modo*, a

¹⁸⁶ Conforme o CONARE há, atualmente, 4.477 refugiados no Brasil. Dados disponíveis no site <http://portal.mj.gov.br/main.asp?View={7605B707-F8BE-4027-A288-6CCA2D6CC1EC}&BrowserType=IE&LangID=pt-br¶ms=itemID%3D%7BF8AB67E2-1D11-4613-BA3D-8D94A4959D92%7D%3B&UIPartUID=%7B2868BA3C-1C72-4347-BE11-A26F70F4CB26%7D> (consultado em 05/02/2013).

movimentação dos refugiados, enquanto os não assentados ficam nos espaços mais amplos da cidade onde residem, não obstante terem que informar aos órgãos oficiais (Polícia Federal e CONARE) quando se mudam para outra cidade. Assim, pode-se inferir que os refugiados estão sob vigilância direta e indireta (GIDDENS, 2001): os que estão no Programa são submetidos a uma vigilância direta das organizações não-governamentais Centro de Defesa dos Direitos Humanos e Associação Padre Antônio Vieira (e do próprio ACNUR); os que estão fora do Programa estão sob a vigilância indireta da Cáritas, do CONARE e da Polícia Federal.

6.3.2 Atores Infraestatais atuantes no Programa de Reassentamento Solidário

Os atores infraestatais que atuam no Programa de Reassentamento Solidário são aqueles oriundos da sociedade civil, especificamente os funcionários das ONGs que participam da recepção, orientação, assistência, integração e controle de refugiados dentro dos centros de reassentamento e fora deles. Como informado acima, entre as ONGs que atuam diretamente no Programa destacam-se o Centro de Defesa dos Direitos Humanos e a Associação Padre Antônio Vieira e as que atuam indiretamente as Cáritas (CASP e CARJ) e o Instituto Migração e Direitos Humanos.

Para analisar a percepção dos atores infraestatais sobre o mecanismo de acoplamento estrutural em torno do Programa de Reassentamento Solidário escolheu-se um funcionário da Cáritas de São Paulo (CASP)¹⁸⁷ para responder algumas questões relevantes para a pesquisa: a) Em quantos países a Cáritas atua e quando começou a Cáritas de São Paulo a atuar na questão dos refugiados? b) De que forma ocorre a articulação entre a Cáritas e o ACNUR e entre aquela e o CONARE, bem como os instrumentos normativos que regulam estas articulações? c) De que forma ocorre a articulação entre a Cáritas e outras ONGs que atuam na proteção dos direitos humanos dos refugiados, especialmente as que atuam no Programa de Reassentamento Solidário brasileiro? d) Como a Cáritas estabelece o controle sobre os

¹⁸⁷ A escolha da Cáritas se dá não só por ser ela uma organização não-governamental internacional atuante no Brasil, mas também pela sua importância dentro do Sistema de Policiamento Global em torno dos refugiados. A Cáritas, diferentemente das outras ONGs, é a primeira a receber o refugiado e lhe dar assistência no país. Ademais, é uma importante parceira do ACNUR na implementação dos regimes de direitos humanos dos refugiados.

refugiados no Brasil e os instrumentos utilizados para este fim? e) Que tipos de riscos são observados pela Cáritas que ameaçam os direitos humanos dos refugiados aqui e como atua no controle desses riscos?

Para responder estas questões foi ouvida a advogada do Centro de Acolhida de Refugiados da Cáritas Arquidiocesana de São Paulo (CASP) que atua no Programa de Proteção cuja finalidade é assistir juridicamente os refugiados no sentido de garantir que os regimes internacionais e a legislação nacional sejam aplicados¹⁸⁸. O Centro de Acolhida de Refugiados da CASP ainda desenvolve mais três programas: Programa de Assistência, que oferece assistências básicas aos refugiados recém-chegados no Brasil como alimentação, saúde, moradia etc.; Programa de Integração, que busca integrar o refugiado à comunidade local capacitando-o através de uma série de cursos como, por exemplo, de português, de atividades laborais oferecidos em parcerias pelo SESC e outras organizações; e, por fim, o Programa de Saúde Mental, que oferece assistência psicológica e psiquiátrica para refugiados que apresentam problemas psicóticos e outros da mesma natureza, dificultando, assim, sua integração e o seu bem-estar.

A Cáritas existe, conforme a advogada, em mais de 175 países, mas cada agência atua de forma independente. No Brasil há representações da Cáritas em várias cidades, mas somente as de São Paulo, Rio de Janeiro e Manaus atuam com refugiados. Em Brasília há uma outra organização que trata da questão do refugiado que é o Instituto Migração e Direitos Humanos. A Cáritas Arquidiocesana de São Paulo (CASP) passou a atuar na questão dos refugiados a partir de 4 de abril de 1978, no período do regime militar:

[...] a atividade da Cáritas com refugiados ou com exilados políticos já começou desde a ditadura aqui no Brasil, [onde] a Cáritas teve um papel muito importante ajudando tanto brasileiros que tinham algum problema – eram perseguidos pela ditadura – ajudando a sair do país, como ajudava a receber pessoas que fugiam das ditaduras da América Latina.

Essa experiência fez com que a Cáritas se destacasse na defesa dos direitos dos refugiados e integrasse, a partir de 1989, a rede de proteção do ACNUR. Porém, segundo ela, muita gente questiona por que a Cáritas tem convênio com o CONARE e o ACNUR para fazer este trabalho e não outra organização não-governamental atuante na questão dos refugiados. Foi

¹⁸⁸ Entrevista concedida em 24 de outubro de 2012 na sede da Cáritas em São Paulo.

justamente pela atuação durante o regime militar e pelos seus princípios “o amor e a caridade para todos” que a Cáritas ganhou notoriedade e a confiança dos órgãos nacionais e internacionais. Ela ainda ressalta que a Cáritas, apesar de ser uma instituição da Igreja Católica, “não faz qualquer distinção de religião, raça, nacionalidade: boa parte das pessoas que a gente atende aqui, por exemplo, é de mulçumanos e não faz a menor diferença, a gente atende a todos da mesma forma”. Com isso, conclui ela, nos últimos anos vem crescendo o número de solicitação de refugiados no país e, por conseguinte, assistidos pela Cáritas Arquidiocesana de São Paulo, conforme Relatório Estatístico produzido pelo Centro de Acolhida para Refugiados. Os quadros 2 a 6 abaixo mostram, respectivamente, os dados fornecidos pelo Relatório, indicando o aumento do volume de solicitação de refúgio cadastrado pela CASP no primeiro semestre de 2012, o número total de refugiados cadastrado pela CASP no mesmo período e a origem continental dos solicitantes de refúgio e de refugiados que estão em São Paulo.

Quadro 2: Volume do grupo: Solicitação de Refúgio em São Paulo

SITUAÇÃO	TOTAL
Dados acumulados até dezembro de 2011	661
Dados de janeiro a junho de 2012	1.003
SUBTOTAL	1.664
Reconhecidos de janeiro a junho de 2012	- 12
Negados pelo CONARE de janeiro a junho de 2012	- 62
Arquivamentos e desistências Janeiro a junho 2012	- 314
TOTAL DE SOLICITANTES DE REFÚGIO	1.276

Fonte: Centro de Acolhida para Refugiados/CASP (julho de 2012).

Quadro 3: Volume do grupo: Refugiados em São Paulo

SITUAÇÃO	TOTAL
Reconhecimentos até dezembro de 2011	1.592
Reconhecidos de janeiro a junho de 2012	14
Transferência para Cáritas Rio de Janeiro 2012	-1
Perda de status 2012	- 1
Naturalização 2012	- 2
TOTAL DE REFUGIADOS	1.602

Fonte: Centro de Acolhida para Refugiados/CASP (julho de 2012).

Quadro 4: Origem dos Solicitantes e Refugiados por Continente (1º semestre de 2012)

CONTINENTES	SOLICITANTES	REFUGIADOS	TOTAL
ÁFRICA: Nigéria, Senegal, Guiné Bissau, República Democrática do Congo e Somália.	486	953	1.439
AMÉRICA LATINA: Haiti, Colômbia e Cuba.	612	317	929
EUROPA	-	30	30
ÁSIA: Bangladesh, Butão e Afeganistão.	76	62	138
ORIENTE MÉDIO: Paquistão, Síria e Iraque	101	238	339
APÁTRIDA	01	02	03
TOTAL	1.276	1.602	2.878

Fonte: Centro de Acolhida para Refugiados/CASP (julho de 2012).

A advogada do Centro de Acolhida de Refugiados ainda apresentou dados concernentes aos refugiados e solicitantes de refúgio no que tange à formação profissional da população economicamente ativa, à formação educacional e aos principais problemas enfrentados por eles em São Paulo.

Quadro 5: Formação Profissional da População Economicamente Ativa (1º semestre de 2012)

FORMAÇÃO PROFISSIONAL	PERCENTUAL (%)
Segundo Setor (Operários)	18
Atividades Técnicas	20
Terceiro Setor (Serviços)	15
Funcionários Administrativos	12
Comerciantes	15
Profissionais Liberais	10
Atividades laborais diversas	10
TOTAL	100

Fonte: Centro de Acolhida para Refugiados/CASP (julho de 2012). Tabela: elaboração própria.

Quadro 6: Formação Educacional (1º semestre de 2012)

FORMAÇÃO EDUCACIONAL	PERCENTUAL (%)
Analfabetos	1
Ensino Fundamental Completo	30
Ensino Fundamental Incompleto	20
Ensino Médio Completo	23
Ensino Médio Incompleto	12
Universitários Completos	10
Universitários incompletos	4
TOTAL	100

Fonte: Centro de Acolhida para Refugiados/CASP (julho de 2012). Tabela: elaboração própria.

As maiores dificuldades enfrentadas pelos solicitantes de refúgio e pelos refugiados, segundo o Relatório são: abrigo/moradia, língua, trabalho, comprovação de escolaridade, revalidação de documentos (profissionais e escolares) e saúde.

Portanto, a Cáritas é uma rede transnacional (AUREANO, 2002) atuante, entre outras coisas, na defesa dos direitos dos refugiados (PACÍFICO, 2010). A organização se enquadra nas novas formas multilaterais de coordenação e cooperação internacionais, juntamente com as organizações intergovernamentais (HELD e MCGREW, 2001). A Cáritas também exerce um *soft power* através da persuasão e da atração (NYE, JR, 2012) como, por exemplo, durante o regime militar quando se engajou nos movimentos contrários à xenofobia de refugiados pró-socialistas e à deportação de nacionais pelo regime militar por questões de dissidência política. Obteve o reconhecimento por parte da comunidade internacional por sua luta em favor dos direitos humanos e continua a exercer o poder brando quando promove ações que visam a sensibilizar a opinião pública sobre a situação dos refugiados.

Pelos números disponibilizados pelo Centro de Acolhida para Refugiados da CASP, o estado de São Paulo é o local mais almejado pelos solicitantes de refúgio e pelos refugiados (mais de 2/3 dos refugiados no Brasil estão em São Paulo). Provavelmente esta alta concentração de refugiados (e também de solicitantes de refugiados) ocorre por ser São Paulo uma cidade global com uma dinâmica econômica que favorece demandas globais, novas tecnologias da informação, intensas trocas e fluxos transnacionais e translocais, bem como a uma presença maior de tipos específicos de diversidade sociocultural (SASSEN, 2010).

Perguntado sobre a forma de articulação entre a Cáritas e o ACNUR e entre aquela e o CONARE, bem como os instrumentos normativos que regulam estas articulações, a advogada do Centro de Acolhida de Refugiados entende que a articulação com ambos se dá através de parcerias e o instrumento jurídico é o Convênio renovado anualmente, inclusive com a inserção de novas cláusulas quando se faz necessário. É através do Convênio que o ACNUR financia as ações da Cáritas, oferece assessoramento e capacitação para os funcionários da ONG para atuar nas questões dos refugiados. O CONARE, através de Convênio, também disponibiliza recursos financeiros para o desenvolvimento dos programas da Cáritas. Portanto, a prática da solidariedade social (DURKHEIM, 1999) entre a Cáritas, organismos supraestatais e órgãos estatais é exercida por meio de Convênio que promove direito restitutivo por estabelecer obrigações para os atores estatais, infraestatais e supraestatais atuantes na política de refugiados, onde a divisão de funções confirma a distribuição social de papéis (BERGER e LUCKMANN, 2011) entre estes atores, articulando um equilíbrio entre a heterogeneidade funcional e institucional existentes. A formação desse tipo de governança de segurança de tipo triangular (HERMET, 2002) indica, por um lado, que os regimes e as instituições internacionais sobre os refugiados estão se tornando mais eficazes, pois são legitimados por agentes que atuam na questão, principalmente pelo ator estatal (YOUNG, 2000). Por outro lado, indica a ideia de obrigação moral comum (WIGHT, 1978), responsabilidade do Estado ante a norma (ANNONI, 2006), responsabilidade objetiva (PORTELA, 2010) e responsabilidade coletiva ou vicária (ARENDDT, 2004).

A respeito da forma como se dá a articulação da Cáritas com outras ONGs que atuam na proteção dos direitos humanos dos refugiados, especialmente na questão do Programa de Reassentamento Solidário, a advogada do Centro de Acolhida de Refugiados afirma que a Cáritas não trabalha com os reassentados, pois há outras organizações não-governamentais desenvolvendo esta atividade. Entretanto, em determinadas situações, onde se faz necessário o desenvolvimento de políticas públicas na região de São Paulo direcionadas para os refugiados, inclusive os reassentados, a Cáritas se reúne com o Centro de Defesa dos Direitos Humanos (CDDH) para a implementação das ações:

A gente tem aqui em São Paulo muitas parcerias com várias organizações como SESC, SENAC e SENAI que oferecem cursos; tem parceria com a Pastoral do Imigrante para acolhimento de refugiados; parceria com a Casa das Mulheres que recebe mulheres e crianças refugiadas; e muitas outras.

No caso do Programa de Reassentamento Solidário do ACNUR, entendido aqui como mecanismo de acoplamento estrutural entre os três sistemas de policiamento (estatal, supraestatal e infraestatal), se verifica, a partir das informações da advogada, que a articulação se dá de forma mais complexa, pois envolve vários atores da sociedade civil atuando em parceria, e também com os atores estatais e supraestatais. Essa articulação engendra uma governança de segurança de características global, transnacional e pluridimensional (BECK, 1999) para conter e controlar riscos também globais, transnacionais e pluridimensionais (BECK, 2010). Destaca-se ainda a partir do depoimento dela, que o Programa cria uma interdependência entre os atores, conectando, concomitantemente, o local, nacional e internacional (ROSENAU, 2000b), bem como estabelece uma relação política de extensão global entre os níveis macro e micro (ROSENAU, 2000a) que forma uma rede de interação de caráter mundial (HELD e MCGREW, 2001).

Quanto ao controle que a Cáritas estabelece sobre os refugiados no Brasil, há um banco de dados alimentado através do cadastramento dos solicitantes de refúgio encaminhados pela Polícia Federal daqueles que procuram diretamente a Cáritas, e/ou, os que estão na condição de refugiados. O cadastramento visa a registrar todas as informações necessárias dos estrangeiros que estão na condição de solicitante de refúgio ou de refugiado. Essas informações são repassadas *a posteriori* ao ACNUR e ao CONARE para que ambos estabeleçam também seus respectivos registros e controles.

A advogada ressalta que as atividades assistenciais desenvolvidas pela Cáritas facilitam o registro e controle dos refugiados, pois possibilitam a manutenção da relação de confiança destes com a organização da Arquidiocese de São Paulo. Ademais, possibilitam que estrangeiros que solicitam refúgio e que não tenham passado pela Polícia Federal, orientados por refugiados assistidos pela ONG, venham em busca de auxílio. Ela ainda destaca que não há obrigatoriedade de registro na Cáritas, mas para a Polícia Federal o registro tornou-se conveniente, pois facilita para a administração dos processos burocráticos atinentes às questões de legalização do refúgio: “em tese não seria obrigatório a passagem da pessoa [refugiado] aqui pela Cáritas, mas é positivo para eles [policiais federais], não só pela assistência, mais pela parte jurídica [oferecida aos refugiados]”.

Pelas declarações da advogada do Centro de Acolhida de Refugiados, infere-se que a presença dos refugiados no Estado brasileiro, reassentados e não-reassentados, está sob o controle

estatístico dos órgãos formais e informais que exercem vigilância direta e indireta (GIDDENS, 2001) sobre eles. Este controle é um instrumento importante para verificar quantidade, segurança e mobilidade dos indivíduos, mas não só como dispositivo político de polícia (FOUCAULT, 2008b). O registro estatístico realizado pela Cáritas e pelo ACNUR tem outro propósito: verificar as condições de bem-estar dos refugiados e se os direitos humanos destes estão sendo aplicados corretamente pelo governo acolhedor. Isto é, enquanto o Estado utiliza a estatística para exercer o controle e a vigilância (policimento) com o intuito de preservar as forças constitutivas, as organizações não-governamentais e internacionais usam a estatística para controlar e garantir a proteção dos direitos humanos dos refugiados.

Com relação à ação das Cáritas sobre os tipos de riscos que ameaçam os direitos humanos dos refugiados, a advogada esclarece que existem riscos diversos: riscos direcionados às mulheres refugiadas que sofrem violência doméstica ou são vítimas de tráfico de pessoas; riscos de exploração no trabalho, inclusive alguns refugiados são submetidos ao trabalho escravo; outros riscos que ameaçam os direitos dos refugiados como o tráfico de órgãos, abuso sexual e prostituição. Os refugiados também são vítimas, segundo ela, de preconceitos por parte dos órgãos do Estado e da sociedade: “as pessoas confundem refugiados com foragidos, existe uma discriminação. As pessoas acham que o refugiado fez coisa errada em seu país e veio fugido para o Brasil”.

Para minimizar e controlar esses riscos, o Centro de Acolhida de Refugiados da Cáritas desenvolve uma série de medidas. Os casos de crimes contra os refugiados são levados ao conhecimento da Polícia Federal e ao Ministério Público pela própria Cáritas para providências legais, bem como, em determinadas situações, ao próprio CONARE. Nos casos de preconceito, a Cáritas desenvolve uma política de sensibilização junto aos órgãos da polícia e da sociedade civil para mostrar que os refugiados não são criminosos, mas vítimas de crimes. Entretanto, a advogada alerta que o Brasil, entre os países da América Latina, ainda é o que menos pratica a xenofobia: “o Brasil, de forma geral, é muito mais aberto, as pessoas são mais amistosas, recebem muito melhor que outros países, mas ainda, sim, existem algumas dificuldades com isso”. Ou seja, as ações da Cáritas para o controle dos riscos que ameaçam os direitos humanos dos refugiados se direcionam, internamente, para os tipos de assistência de sua alçada e, externamente, para os órgãos públicos policiais e jurídicos que detêm a responsabilidade de promover a justiça:

Tem algumas questões em que a gente pede ajuda à Defensoria da União e ela entra com um processo, faz a defesa jurídica interna [dos refugiados], pois a gente não faz essa proteção interna, [a Cáritas] não entra com um processo contra o empregador que explorou [o refugiado]. O que a gente pode fazer é a denúncia ou encaminhar ele [o refugiado] para a Defensoria da União ou para a Defensoria do Estado.

Observa-se, a partir das declarações da advogada, que determinados riscos são comuns para refugiados e nacionais (mais especificamente, as minorias nacionais como pobres e negros) como são os casos da violência doméstica contra a mulher, o trabalho escravo, o tráfico de órgãos, a prostituição e outros riscos. Neste caso há uma mescla de riscos locais e globais que ameaçam tanto os nacionais como os refugiados. Existem, entretanto, riscos específicos, como a xenofobia, que é inerente à condição de estrangeiro e mais ainda quando se é estrangeiro forçado. Neste sentido pode se inferir duas coisas: primeiro, que a metáfora do “vagabundo” (BAUMAN, 1998) se aplica neste caso, pois permanece no imaginário nacional o preconceito relacionado aos estrangeiros; segundo, que a relação entre direitos humanos e refúgio, notadamente no que se refere à responsabilidade do Estado acolhedor de proteger o refugiado (ANNONI, 2006; PIOVESAN, 2010; PORTELA, 2010), ainda se é um grande problema, mesmo com a criação de instrumentos político-jurídicos por parte do Brasil para atender aos princípios e procedimentos, às normas e regras estabelecidas pelos regimes internacionais dos direitos humanos dos refugiados, onde o exemplo mais evidente é o CONARE (BARRETO e LEÃO, 2009; DEMANT, 2009, REIS e MOREIRA, 2010; BARRETO, 2010; MOREIRA, 2010; SAMPAIO, 2010).

Há, conforme declaração da advogada, uma série de medidas tomada pela CASP para conter e controlar os riscos (comuns e específicos) no caso dos refugiados. Destacam-se aquelas direcionadas à integração local, que é uma medida duradoura para estabelecer a relação entre direitos humanos e refúgio, conforme a Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948 e demais normas (internacionais e regionais) referentes à proteção dos refugiados (ANNONI, 2006; PIOVESAN, 2010). Entretanto, a CASP, propriamente, não dispõe de instrumentos de punição para aqueles que cometem crimes contra os refugiados, pois o monopólio da punição é do Estado (GARLAND, 2008). Portanto, a Cáritas depende dos órgãos estatais (Polícia Federal, Ministério Público e Defensoria Pública) para garantir a proteção dos direitos dos refugiados. Isto significa dizer que, ao mesmo tempo em que o Estado necessita das ações da Cáritas para controlar os riscos, inclusive aqueles ocasionados pelos próprios nacionais como é o caso da xenofobia, a Cáritas necessita do Estado para punir aqueles que ameaçam os

direitos dos refugiados, estabelecendo, assim, uma relação de interdependência complexa (NYE JR, 2009) entre os sistemas de ação e um sistema de policiamento de múltiplos níveis (JOHNSTON, 2002).

6.3.3 Atores Supraestatais atuantes no Programa de Reassentamento Solidário

Os atores supraestatais que atuam no Programa de Reassentamento Solidário no Brasil são os funcionários do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR) sediados no escritório do Brasil. Eles desenvolvem, entre outras ações, a ampliação e proteção dos refugiados em escala global com ações direcionadas ao melhoramento da situação dos refugiados, inclusive, apoiando órgãos governamentais e não-governamentais no desenvolvimento de programas direcionados para as soluções duradouras, como são os reassentamentos, a integração local e o repatriamento voluntário de refugiados.

Da mesma forma como se procedeu nos casos dos atores estatais e infraestatais, buscou-se fazer uma análise da percepção dos atores supraestatais sobre a participação do ACNUR no mecanismo de acoplamento estrutural em torno do Programa de Reassentamento Solidário, mas não foi possível entrevistar os funcionários do citado órgão internacional¹⁸⁹. Todavia, para não deixar lacunas no estudo em pauta, promove-se nesta seção uma análise documental para uma melhor compreensão da relação do ACNUR com o CONARE e as Organizações Não-Governamentais para o desenvolvimento do Programa de Reassentamento Solidário no Brasil.

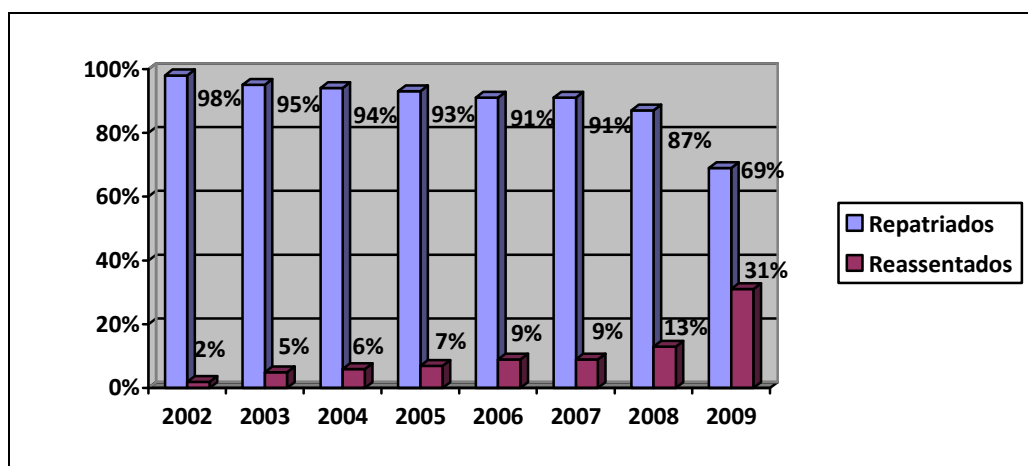
Como já foi visto neste Capítulo, o ACNUR foi criado 14 de dezembro de 1950, pela Assembleia Geral (AG) da ONU, para assistir os refugiados oriundos da Segunda Guerra Mundial; mas, ao longo do tempo, ampliou o seu campo de ação assistencial também para exilados, deslocados internamente e apátridas em diversos continentes. Entre as diversas atividades exercidas pelo ACNUR destacam-se aquelas direcionadas para solucionar de forma

¹⁸⁹ Foram feitas várias tentativas de entrevistas quando da minha estada em Brasília, em outubro de 2012, para o desenvolvimento da pesquisa de campo, mas não houve reciprocidade por parte dos funcionários do Escritório do ACNUR no Brasil. Houve ainda tentativas de obtenção de informações através de questionário enviado ao correio eletrônico do órgão, mas não foi obtido resposta.

durável os problemas que colocam em risco os direitos dos refugiados: a repatriação voluntária, o reassentamento e a integração local.

Historicamente, segundo o relatório *Tendências Globais 2009*, a repatriação voluntária é a solução duradoura mais adotada pelo órgão, mas a partir de 2002 esta solução vem cedendo lugar para o reassentamento que passou a se tornar uma ferramenta chave de proteção e um mecanismo importante de compartilhamento de responsabilidade. De 2002 a 2009 a repatriação decresceu de forma significativa, saindo do percentual de 98%, em relação ao reassentados, para 69%. Segundo o relatório, estima-se que apenas 251.500 refugiados foram repatriados em 2009, contra 604.000 em 2008 (redução de 58%). Em contrapartida, observa-se um fenômeno inverso na situação do reassentamento, pois o não repatriamento gera a necessidade de se buscar outros meios de proteção para os refugiados e a solução está justamente na ampliação da política de reassentamento. Ainda, conforme o relatório, 112.400 refugiados foram reassentados em 19 países em 2009, com destaque para: Estados Unidos (79.900), Canadá (12.500), Austrália (11.100), Alemanha (2.100), Suécia (1.900) e Noruega (1.400). Isto significou uma elevação de mais de 26% em relação ao ano de 2008 que teve 88.800 reassentados. O Gráfico abaixo mostra este processo de declínio da repatriação e de elevação do reassentamento.

Gráfico 1: Distribuição de Repatriados e Reassentados de 2002 a 2009



Fonte: ACNUR: Relatório Tendências Globais 2009 (2010); (Elaboração própria)

Durante os últimos cinco anos, conforme o Relatório *Tendencias Globales 2011: un año de crisis*, de 2012, cerca de 455 mil refugiados foram reassentados e 2,3 milhões repatriados. Ou seja, para cada refugiado reassentado cinco foram repatriados. Com isso, nos últimos anos, o

ACNUR e os Estados têm buscado o reassentamento como estratégia para resolver os problemas de não repatriamento voluntário através da criação de espaços de proteção: em 2011, aumentou para 26 o número de Estados participantes no programa de reassentamento, com mais de 92 mil novas pessoas apresentadas pelo ACNUR. Neste ano, 22 países de reassentamento admitiram um total de 79.800 refugiados, sendo os principais países: os Estados Unidos, com 51.500 reassentados, Canadá, com 12.900, Austrália, com 9.200, Suécia, com 1.900, e Noruega, com 1.300 refugiados reassentados. Somente EUA e Canadá reassentaram quatro quintos do total de refugiados em 2011. Por nacionalidade, os principais beneficiários do programa em 2011 foram: Butão (18.100), Mianmar (17.900), Iraque (8900) e Somália (4800). Apesar da elevação no número de reassentados nos últimos dez anos, em 2011 houve uma queda de 14% em relação a 2010 (98.800 reassentados), ou seja, aproximadamente 20.000 pessoas não foram reassentadas. Esta queda, esclarece o relatório, se deu devido às preocupações de alguns países de acolhimento com a segurança nacional.

Dentro da política do ACNUR de expansão global das áreas de reassentamento, o Brasil foi escolhido para ser uma referência do Programa de Reassentamento Solidário na América do Sul. Este Programa foi criado em 1999 e teve como objetivo, conforme Moreira (2010), reinstalar refugiados vítimas de perseguição e violência em países de primeiro refúgio:

A meta inicial do programa brasileiro era receber pequenos grupos, 30 refugiados seriam instalados em quatro cidades brasileiras (Porto Alegre/RS, Mogi das Cruzes/SP, Santa Maria Madalena/RJ e Natal/RN), totalizando 120 refugiados por ano. O projeto piloto, desenvolvido em pequena escala, era compatível com a capacidade de absorção socioeconômica local, sem sobrecarregar os serviços públicos nem afetar sobremaneira a sociedade receptora (MOREIRA, 2010, p. 120).

Como foi visto acima, apesar de ter sido criado em 1999, o reassentamento no Brasil se iniciou na prática com a chegada de 23 afegãos oriundos da Índia e do Irã, em abril de 2002. O segundo grupo de refugiados foi de 16 colombianos reassentados no Rio Grande do Sul, oriundos da Costa Rica. A partir destas duas experiências, segundo Sampaio (2010), o país propôs a implantação de um programa no âmbito da América Latina, sob a égide dos princípios da solidariedade e da responsabilidade internacionais, envolvendo os países que já recebiam grandes fluxos de refugiados (Costa Rica, Equador, Panamá e Venezuela) e os países que passaram a aderir ao programa de reassentamento (Chile, Argentina, Uruguai e Paraguai). Entretanto, o programa brasileiro ganhou novo impulso a partir de 2004 com a

abertura do Escritório do ACNUR no Brasil¹⁹⁰ que possibilitou a melhoria das atividades desenvolvidas pelo CONARE e outros órgãos envolvidos no reassentamento (MOREIRA, 2010).

Adentrando nas questões empíricas da articulação entre ACNUR, CONARE e ONGs para o reassentamento de refugiados no Brasil, a Oficial de Elegibilidade entrevistada acima esclarece que o ACNUR é quem faz a gestão do processo de transferência de um refugiado assentado em um país de primeiro refúgio para um segundo país de acolhimento. Esta transferência se dá por via de solicitação do refugiado ao Escritório do ACNUR sediado no país que no momento está acolhendo o mesmo, mas que por motivos de violação dos seus direitos não há mais condições de sua permanência. A partir desta situação, o ACNUR passa a investigar a veracidade do fato e a buscar alternativas para um futuro reassentamento.

No caso dos reassentados no Brasil o procedimento ocorre da mesma forma, esclarece a Oficial de Elegibilidade: o Escritório do ACNUR do primeiro país de acolhida faz uma análise do caso da solicitação de reassentamento e apresenta o fato ao CONARE para apreciação, onde os membros do Comitê decidirão se é possível sua transferência para um dos centros de reassentamento brasileiro. Com a aprovação e autorização do Comitê, dá-se início ao processo burocrático para a transferência do refugiado para o Brasil. Com a chegada do refugiado reassentado no país a responsabilidade pela sua estada passa para o escritório da ACNUR sediado no Brasil. O custo da transferência e permanência do reassentado no Brasil é, alerta ela, de total responsabilidade do ACNUR, bem como a estrutura dos centros brasileiros de reassentamento de refugiados é financiada e administrada pelo organismo internacional e pelas ONGs conveniadas.

Em suma, observa-se, através da palavra da Oficial de Elegibilidade, que o Programa de Reassentamento Solidário, por ser um elemento interno do Sistema de Policiamento Supraestatal (SPSE), é financiado e administrado pelo ACNUR, mas depende, por um lado, do Sistema de Policiamento Estatal (SPE), representado pelo CONARE, para a concessão da autorização para o reassentamento no território nacional e, por outro, do Sistema de

¹⁹⁰ Entre 1994 e 2004, as funções do ACNUR no Brasil eram exercidas pelo escritório regional em Buenos Aires. Apesar de ter aberto o escritório em Brasília em 2004, permaneceu subordinada a Buenos Aires até 2005, quando adquiriu autonomia e um representante oficial. Sobre esta e demais questões relacionadas ao ACNUR ver Pacífico (2010).

Policiamento Infraestatal (SPIE), representado pela sociedade civil – e mais diretamente pelas ONGs – para promover a integração do refugiado junto à comunidade local.

6.4 CONCLUSÃO SOBRE A PERCEPÇÃO DOS ATORES SOBRE O PROGRAMA DE REASSENTAMENTO SOLIDÁRIO DO ACNUR NO BRASIL

O objetivo desta seção é analisar o Programa de Reassentamento Solidário, entendido como um programa/elemento do Sistema de Policiamento Global através do acoplamento estrutural dos três sistemas de policiamento (Sistema de Policiamento Estatal, Sistema de Policiamento Supraestatal e Sistema de Policiamento Infraestatal), a partir da percepção dos atores sociais envolvidos, direta e indiretamente, nesse Programa. Foram ouvidos atores das esferas estatal e infraestatal para verificar suas experiências e percepções sobre a atuação de cada sistema/parte dentro da estrutura do Programa e a forma como cada sistema/parte interage com o outro para controlar e administrar os riscos locais e, especialmente, os globais que ameaçam, num primeiro plano, os direitos humanos dos refugiados e, num segundo plano, a estabilidade do Estado acolhedor.

As entrevistas mostram dois pontos importantes: primeiro, sobre a função de cada um dos sistemas/parte dentro dos programas de proteção dos refugiados, em especial do Programa de Reassentamento Solidário do ACNUR no Brasil; segundo, a percepção dos atores sobre a interação sistêmica em torno dos programas de proteção dos refugiados, especialmente do Programa de Reassentamento Solidário. Estes pontos permitem aferir os pressupostos estabelecidos nesta pesquisa.

O 1º pressuposto estabelece que *os sistemas de policiamentos supraestatal e infraestatal não colocam em xeque os princípios da soberania e da autodeterminação do Estado, mas criam um paradoxo que força a operação e articulação conjuntamente destas diferentes escalas, mesmo quando há tensões nas negociações internacionais*. Para a Oficial de Elegibilidade do CONARE, o Programa de Reassentamento Solidário do ACNUR no Brasil eleva o prestígio do país ante a comunidade internacional, pois indica, por um lado, que a sua política externa está também engajada como os regimes internacionais de direitos humanos, em especial com os regimes de proteção dos refugiados, e, por outro, que a sua política interna vem garantindo

a estabilidade econômica e social, demonstrando, assim, que o país é um local seguro para acolher esses estrangeiros. Com relação à participação das ONGs na questão dos refugiados, a Oficial de Elegibilidade do CONARE afirma que estas têm papel fundamental para o desenvolvimento do Programa de Reassentamento de Refugiados, pois auxiliam o governo na implementação de políticas públicas na área dos direitos sociais para os refugiados de forma geral e no processo de integração social dos reassentados com a comunidade local. Para a advogada da CASP, a participação das ONGs na política de defesa dos direitos dos refugiados e dos reassentados possibilita o compartilhamento da responsabilidade no que tange à garantia de direitos sociais como educação, saúde, habitação etc. Não se pode deixar de inferir, a partir das declarações das entrevistadas, que a própria recepção do Estado brasileiro aos regimes internacionais de proteção dos refugiados, a aceitação da implementação do Programa de Reassentamento Solidário e a instalação do escritório do ACNUR no país, bem como o financiamento por parte do governo de ONGs que atuam na defesa dos direitos humanos dos refugiados, indicam que os dois sistemas de policiamento, supra e infraestatal, não são percebidos como ameaças à soberania e à autodeterminação, mas como potencializadoras do *soft power* do país no cenário internacional.

O 2º pressuposto estabelece que *os sistemas de policiamento estatal, supraestatal e infraestatal reagem às complexidades do ambiente internacional e aos riscos globais, assim como estabelecem uma relação de interdependência que se direciona para a formação de um sistema de policiamento global*. As explicações referentes à estrutura tripartite do CONARE, dada pela Oficial de Elegibilidade do CONARE, e à articulação da Cáritas com o CONARE e ACNUR, dada pela advogada da CASP, indicam que há: divisão de trabalho em torno do Programa de Reassentamento Solidário; relação de interdependência entre os três sistemas de policiamento; e, preocupação dos atores sociais com os riscos globais e locais que ameaçam os direitos humanos dos refugiados. Estas explicações também demonstram a relação de interdependência dos três sistemas de policiamento: o ACNUR é o financiador e administrador do Programa de Reassentamento Solidário; o CONARE é o órgão estatal que delibera sobre a autorização da transferência e permanência do refugiado no território nacional; e as ONGs são responsáveis pelo processo de integração local e pela assistência aos refugiados de forma a garantir a segurança humana deles no território nacional. Ademais, é importante ressaltar que o surgimento do ACNUR, no nível internacional, CONARE, no nível nacional, e das ONGs especializadas sobre a temática dos refugiados, nos níveis global e

local, é fruto da elevação da complexidade e dos riscos relacionados à questão dos refugiados no cenário mais global da política mundial.

O 3º pressuposto estabelece que *os sistemas de policiamentos supraestatal e infraestatal podem contribuir com o sistema de policiamento estatal para coibir e controlar riscos globais no interior dos Estados a partir: da formação de redes de informação, comunicação e atuação que viabilizem a detecção antecipada dos riscos; das estratégias proativo-preventivas (medidas políticas, sociais, econômicas, culturais); e, das estratégias reativo-repressivas (medidas policiais e jurídicas eficazes quando não for possível a detecção antecipada)*. Para a Oficial de Elegibilidade do CONARE, a contribuição dos sistemas de policiamento supra e infraestatal para o controle dos riscos que afetam os direitos dos refugiados e a própria segurança nacional está no campo da informação. Segundo ela, a estrutura tripartite cria uma rede de informação e comunicação que possibilita o monitoramento da entrada e da movimentação dos refugiados e solicitantes de refúgio dentro do território nacional. Com relação ao Programa de Reassentamento Solidário, a Oficial de Elegibilidade do CONARE declara que este, por delimitar espacialmente os refugiados, possibilita um controle ainda maior, pois os reassentados ficam sob a vigilância direta do ACNUR e das ONGs conveniadas. O Programa de Reassentamento Solidário adota, conforme a advogada da CASP, estratégias proativo-preventivas com a criação de uma rede de proteção que envolve governo, organismos internacionais e sociedade civil. As parcerias realizadas com o SESC, SENAI e SENAC para incluir os refugiados no mercado de trabalho, por meio de cursos profissionalizantes e de língua portuguesa, exemplificam esta estratégia. Isto é, o Programa viabiliza, segundo as entrevistadas, uma maior vigilância e controle sobre os riscos que ameaçam os direitos dos refugiados, pois cria uma rede de informação e comunicação entre os sistemas de policiamento que orienta as estratégias proativo-preventivas para elevar a proteção dos refugiados.

O 4º pressuposto estabelece que *com a formação do sistema de policiamento global (sistemas estatal, supraestatal e infraestatal), o sistema de policiamento estatal bifocal (dispositivo político de polícia e dispositivo diplomático-militar), além de permanecer com suas funções clássicas, está assumindo novas funções de policiamento no interior e no exterior do Estado*. A criação do CONARE através da Lei nº 9.474, de 1997, e a assinatura do Acordo com o ACNUR para Reassentamento de Refugiados, em 1999, demonstram a adaptação do dispositivo político de polícia nacional às transformações no ambiente internacional para a

realização de novas funções como a de: controle dos fluxos globais de imigrantes forçados no território nacional; e, proteção dos direitos humanos das pessoas que se encontram no interior do Estado-nação, em especial dos refugiados reassentados e não reassentados. A Oficial de Elegibilidade do CONARE e a advogada da CASP declaram que a estrutura tripartite criada pelo órgão nacional, ao incluir os sistemas de policiamento supra e infraestatal, potencializa essas funções de controle e proteção.

O 5º e último pressuposto estabelece que *os sistemas de policiamento supraestatal e infraestatal podem contribuir para a formação de um cenário internacional menos assimétrico e, por conseguinte, uma ordem mais justa, se conseguirem manter a conduta dos Estados sob a égide dos regimes e das instituições internacionais dos Direitos Humanos e Humanitários*. A política do ACNUR de criar mais espaços de reassentamento de forma global, buscando o aumento da participação dos Estados nos programas de reassentamentos, demonstra a preocupação da agência com os refugiados. Estes são vítimas de injustiças sociais e culturais praticadas pelos Estados de origem e os programas visam a oportunizar para eles e familiares uma vida mais digna e mais justa em outros Estados. A Oficial de Elegibilidade afirma que o Programa do ACNUR tem um viés humanitário e democrático, bem como está em consonância com os regimes internacionais e regionais de direitos humanos para refugiados. Dentro do Programa atuam ainda as ONGs especializadas na questão dos refugiados como a Cáritas, Instituto Migração e Direitos Humanos (IMDH), Centro de Defesa dos Direitos Humanos (CDDH) e Associação Padre Antônio Vieira com vista a garantir os direitos sociais básicos (habitação, saúde, educação e trabalho) e a própria efetividade dos mecanismos de proteção dos direitos humanos dos refugiados. Para a advogada do Centro de Acolhida da CASP, os programas implementados pela ONG (Programa de Proteção, Programa de Assistência, Programa de Integração e Programa de Saúde Mental) garantem direitos sociais que foram denegados para os refugiados em seus países de origem. Ou seja, conclui-se que o sistema de policiamento supraestatal, representado pelo ACNUR, e o sistema de policiamento infraestatal, representados pelas ONGs, norteados pelos princípios da responsabilidade de proteger, solidariedade e governança, atuam em conjunto como o sistema de policiamento estatal representado pelo CONARE para criar uma ordem internacional mais justa no âmbito da mobilidade populacional forçada, sendo o Programa de Reassentamento Solidário o mecanismo de acoplamento estrutural que retrata bem o vínculo entre Direito Internacional de Direitos Humanos, Direito Internacional Humanitário e Direito Internacional de Refugiados.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao longo deste trabalho de pesquisa em Sociologia Política e Sociologia das Relações Internacionais, buscou-se mostrar que a partir da década de 1970 a sociedade e o Estado passaram por processos de mudanças de caráter mais estrutural devido à entrada de novos atores e elementos (tecnologias da informação, atores não estatais, terrorismo internacional, crime organizado, etc.) no ambiente internacional, tornando-o mais complexo e contingente. A entrada de novos atores foi possibilitada por dois fenômenos sociais concomitantes e interdependentes, um de caráter socioeconômico e o outro de caráter sociocultural. O primeiro representado pela reestruturação do sistema capitalista, com a substituição do modelo de produção fordista-keynesiano pelo modelo de acumulação flexível, e o segundo pela revolução tecnológica da informação e comunicação, com o advento da internet, fibra óptica, chip, etc. Os dois fenômenos elevaram de forma exponencial os fluxos transnacionais de capital, pessoas, bens, serviços e conhecimento entre as fronteiras nacionais, engendrando, assim, variações, possibilidades e riscos para o sistema estatal.

Para se adaptar aos estímulos do ambiente internacional em constante mudança, o sistema estatal iniciou um processo de reestruturação setorial e espacial que, no foco dessa pesquisa, indica os mecanismos de segurança, dispositivo diplomático-militar e dispositivo político de polícia para administrar os novos riscos transnacionais – Estados colapsados, imigração em larga escala, terrorismo internacional, contrabando de armas, tráfico internacional de pessoas e de drogas, etc. Ou seja, o Estado nacional, como um sistema autônomo que resulta das convergências políticas e da administração de conflitos, que se define através da diferença com o ambiente internacional e reproduz os componentes necessários do poder, necessitou reestruturar o seu sistema de policiamento bifocal para possibilitar que os eventos ou variações do ambiente político internacional sejam absorvidos por critérios e código-diferença que é o código binário segurança/perigo, onde a segurança decorre da neutralização ou minimização de um conjunto de perigos e está baseado no equilíbrio entre confiança, riscos aceitáveis e ampliação da capacidade de realizar ações no âmbito do *soft power* para maior legitimidade e inserção na ordem internacional.

Verificou-se no desenvolvimento deste trabalho que durante o período westfaliano clássico a responsabilidade pela segurança internacional cabia exclusivamente aos Estados que através

do sistema de policiamento bifocal mantinham a ordem e a estabilidade do sistema interestatal, sendo a guerra, a diplomacia e o exército os instrumentos políticos garantidores do equilíbrio de poder. Entretanto, a estabilidade da ordem westfaliana foi ameaçada pela primeira vez de forma contundente com a eclosão da Primeira Guerra Mundial. Esta crise sistêmica promoveu o surgimento da Liga das Nações (1919), primeiro organismo de policiamento supraestatal que teve como função reduzir o arbítrio dos Estados no que tange à condução da política de segurança internacional, pois, para os idealistas, mentores dessa instituição internacional, a segurança como equilíbrio de poder, de viés realista, foi a causadora desse conflito mundial. Partindo deste pressuposto, os idealistas substituíram a segurança como equilíbrio de poder pela segurança coletiva para reestabelecer o equilíbrio do ambiente internacional. A eclosão da Segunda Guerra Mundial, porém, não só colocou em xeque a Liga das Nações e a segurança coletiva dos idealistas, mas também, pela segunda vez, ameaçou a estabilidade, já combatida, do ambiente internacional westfaliano.

O que as duas grandes guerras mundiais demonstraram foi que o ambiente internacional havia se tornado mais complexo e que definitivamente o sistema de policiamento estatal, fundado na segurança como equilíbrio de poder, não era mais adequado ao novo ambiente e, por isso, havia a necessidade de uma reestruturação da ordem para enfrentar os novos fatores e eventos na cena internacional. A perseverança dos idealistas em manter uma instituição internacional supraestatal como solução para enfrentar a crise sistêmica fez com que a Liga das Nações fosse substituída pela Organização das Nações Unidas que passou a ter a responsabilidade, através do Conselho de Segurança, de zelar pela paz e pela segurança internacionais, compartilhando com os Estados, individualmente ou por meio de aliança, esta responsabilidade. O conceito de segurança coletiva ou cooperativa foi retomando como forma de restabilização do ambiente internacional a partir da compatibilização das estruturas de vigilância e controle existentes (sistema de policiamento estatal) com as novas estruturas (sistema de policiamento supraestatal e sistema de policiamento infraestatal) que surgem com o aumento da complexidade das tensões e conflitos. Dentro deste novo conceito, a guerra é rechaçada como instrumento político para a manutenção do equilíbrio de poder e os Estados só poderão recorrer ao uso da força em casos de autodefesa e defesa coletiva.

O surgimento de novas estruturas de policiamento e do conceito de segurança coletiva, apesar de ter controlado os conflitos de dimensões mundiais, não foram suficientes para evitar a continuidade dos conflitos interestatais, mais especificamente entre os Estados periféricos,

pois tais eventos estavam relacionados com a permanência da segurança como equilíbrio de poder que passou a adquirir uma nova formatação: do ambiente bipolar, formado pela Tríplice Entente e pela Tríplice Aliança, para um ambiente bipolar de outra natureza, formado pelo surgimento de duas superpotências (União Soviética e Estados Unidos). Ademais, esta nova formatação da segurança como equilíbrio de poder trouxe como novidade as armas nucleares como estratégias de intimidação e contenção no ambiente internacional. Dentro deste cenário de Guerra Fria, que se caracteriza como uma guerra permanente, não há conflito direto entre as superpotências mas ameaças mútuas a partir da demonstração do poderio militar, conjugadas com a batalha ideológica entre os sistemas capitalista e comunista representados, respectivamente, pelos Estados Unidos e pela União Soviética.

O período da Guerra Fria estabeleceu um cenário de tensões e ameaças entre as duas superpotências e os seus aliados por aproximadamente quatro décadas, mas os sistemas de vigilância e controle de ambos, *grosso modo*, garantiram a ordem westfaliana e a paz mundial a partir da segurança como equilíbrio de poder (ainda que se leve em conta a guerra da Coreia [1950-53], a crise dos mísseis cubanos [1961] e a guerra do Afeganistão [1979]). Ou seja, nesse período, apesar da existência da ONU e de outros organismos de policiamento supranacional como a OTAN e o Pacto de Varsóvia, os Estados, mais especificamente os integrantes permanentes do Conselho de Segurança (liderados, por um lado, pelos Estados Unidos e, por outro, pela União Soviética), exerciam o policiamento do ambiente internacional de forma exclusiva. Esta situação, entretanto, foi sendo modificada a partir do último quartel do século XX face à globalização, com a reestruturação do capitalismo e a revolução tecnológica da informação que impulsionaram, por um lado, a desestruturação da ordem bipolar ao promover o colapso do sistema socioeconômico e sociocultural soviético, e, por outro, a entrada de novos atores no ambiente internacional ao tornar os fluxos transnacionais mais elevados e mais céleres.

A reestruturação do sistema capitalista e a revolução tecnológica da informação impeliram transformações na política internacional ao introduzir novos elementos no ambiente global, elevando o grau de complexidade juntamente com fenômenos sociais que exigiram mudanças na natureza da política, do governo e da soberania, para enquadrá-las às novas pressões e demandas. Dentro deste contexto, o Estado deixa de ser o ator exclusivo das relações internacionais, apesar de continuar como ator principal; ele passa a assumir, a partir de um sistema de governança tripartite, a função de coordenação das atividades políticas no cenário

internacional, compartilhando, em várias frentes, *grosso modo*, a sua soberania por meio do multilateralismo. É possível dizer que os governos estão, *mutatis mutandis*, cada vez mais enredados às redes governamentais de múltiplas escalas (local, nacional, regional e global) que estabelecem a intermediação/passagem da política internacional à política transnacional ou da ordem westfaliana à ordem pós-westfaliana.

A elevação da complexidade no ambiente internacional além de aumentar exponencialmente os riscos, tornou-os de natureza e lógica diferentes: atualmente são imprevisíveis, incalculáveis, altamente destrutivos e globais. Eles podem engendrar danos reais e perdas irreversíveis como, por exemplo, a morte de milhares de pessoas e a degradação do meio ambiente em face de um ataque nuclear. Dentro desta nova lógica, o policiamento, entendido como vigilância e controle, se orienta a partir da “mentalidade do risco”, um paradigma alternativo ao paradigma da “mentalidade de punição”, onde a segurança é exercida por uma pluralidade de organizações e não exclusivamente pelo Estado, bem como privilegia a prevenção e a proatividade em vez da punição e da reatividade; direciona-se, assim, para o futuro ao invés do passado.

O compartilhamento da vigilância e do controle por parte do Estado com os atores não estatais, por meio da “metalidade do risco”, tem estabelecido uma governança securitária global, de viés mais racionalista, cuja função é regular, mediar, vigiar e legitimar as formas de policiamento, inclusive não estatais, na atual conjuntura global. A governança securitária global estabelece vários mecanismos de acoplamento estrutural para a administração dos riscos, bem como cria regimes de segurança que regulam e controlam as condutas dos atores na arena interna a partir de um conjunto de princípios e normas. Os regimes de segurança estão fundamentados nos conceitos de segurança coletiva e segurança humana e visam a garantir os direitos civis, políticos, econômicos, sociais e culturais.

O esforço despendido nesta pesquisa foi no intuito de mostrar não só que existe um quadro de referências efetivas para uma governança securitária global dentro da atual ordem mundial, mas, sobretudo, evidenciar a sua forma de controle e redução dos riscos transnacionais por meio do acoplamento estrutural do sistema de policiamento estatal com os sistemas de policiamento supra e infraestatal que surgem com a divisão do trabalho e funções fruto da elevação da complexidade. Foi possível mostrar também que o Estado não detém mais o monopólio do controle e da vigilância dos espaços públicos, interno e externo, e que necessita

se articular com outros atores para garantir, inclusive, sua própria soberania e a integridade da população que está sob sua proteção. Dentro desta lógica a pesquisa partiu de quatro hipóteses. Primeiramente, de que se a entrada de novos atores sociais no ambiente internacional, por um lado, retira a exclusividade do controle e da vigilância do Estado, por outro, cria um sistema de governança securitária para administrar os riscos e perigos que ameaçam as forças constitutivas do próprio ente estatal.

Para enfrentar esse problema de pesquisa foram estudados como recortes empíricos a Missão das Nações Unidas para a Estabilização no Haiti (MINUSTAH) e o Programa de Reassentamento Solidário do ACNUR no Brasil. Foi possível mostrar, por um lado, a maneira de atuação da governança de segurança global para administrar os riscos causados, respectivamente, por Estados colapsados e pela migração forçada e, por outro, a articulação ou o acoplamento estrutural do sistema de policiamento estatal, representado pelo Brasil, com os sistemas de policiamento supraestatal e infraestatal. Buscou-se explicar com os dados levantados que a participação do Estado, de forma geral, e do Brasil, de maneira específica, nas Operações de Manutenção da Paz e no Programa de Reassentamento de Refugiados segue não só o princípio da governança, mas também os princípios da responsabilidade de proteger e da solidariedade. Os dois modelos de policiamento global atendem ao princípio da governança por quatro aspectos: primeiro, são meios e processos que visam a produzir resultados eficazes para problemas comuns, ou seja, ambas têm o caráter instrumental; segundo, permitem a participação nos processos de decisão não só dos estados, mas também de atores não estatais; terceiro, dão ênfase ao consenso e à persuasão nas relações e ações ao invés da coerção e da obrigação; e, quarto, os dois modelos de policiamento global são institucionalizados, ou seja, seguem regras, normas, procedimentos e princípios como formas de definir as práticas sociais, conduzir a interação entre os atores e atribuir papéis com o propósito de facilitar a cooperação e reduzir as ações individualizadas.

No campo da solidariedade, os atores estatais, supraestatais e infraestatais se acoplam estruturalmente através de instrumentos jurídicos (convenções, convênios, contratos etc.) para o desenvolvimento das atividades de policiamento. O direito internacional e os regimes internacionais regulam as diferentes funções dos atores internacionais no âmbito da divisão do trabalho social que se desenvolve em torno das atividades de policiamento. Esta solidariedade orgânica estabelece uma relação de interdependência funcional entre os atores para a administração dos riscos, ou seja, uma solidariedade que integra atores sociais diferentes.

Com relação ao princípio da responsabilidade de proteger, os dois modelos de policiamento global têm como prioridade a proteção humana por meio do controle dos riscos que ameaçam os direitos humanos. Este princípio adquire uma importância relevante pelo seu componente ético. A responsabilidade coletiva dos Estados, dos organismos internacionais e das organizações não-governamentais com relação às pessoas que têm os seus direitos civis, políticos, socioeconômicos e culturais violados, quer pela situação de colapso das instituições estatais, quer pela atuação de governos fora-da-lei, está na base do pensamento e nas ações dos atores sociais atuantes nos três sistemas de policiamento. As operações de paz e os programas para refugiados demonstram bem essa responsabilidade vicária por coisa que não fizemos, mas que assumimos mesmo assim as consequências, pois se constituem em condutas humanas de cunho político, envolvendo representantes das forças militares, policiais e agentes civis dos Estados, representantes dos organismos da ONU e representantes da sociedade civil, que visam a reverter o *status quo* de violações praticadas por governos contra minorias.

A partir desses princípios, os dois sistemas de policiamento global não só adquiriram o mandato para atuar na administração dos riscos, mas também para aplicar o Direito Internacional dos Direitos Humanos, o que sustenta a segunda hipótese de pesquisa. No caso das operações de paz, em especial a do tipo *peacebuilding*, o mandato policial se direciona para o controle e a coerção das violações dos direitos humanos, à promoção do desenvolvimento socioeconômico sustentável e à disseminação da democracia, a partir dos princípios de segurança coletiva e de segurança humana: o sentido da governança securitária das operações de paz está na proteção da vida, da liberdade, da dignidade, da segurança pessoal, das vítimas de crimes e abusos de poder e de grupos vulneráveis. A solidariedade que se forma em torno das missões de paz é percebida através da integração funcional de diversos atores diferentes (dos efetivos militares e policiais dos Estados participante, dos funcionários das agências da ONU e dos agentes da sociedade civil), da interdependência que se forma entre eles e do conjunto de normas que se configura para regular essas interações sociais, especialmente as resoluções do Conselho de Segurança e da Assembleia Geral da ONU. No âmbito da responsabilidade de proteger, as missões do tipo *peacebuilding* formam-se justamente a partir do não cumprimento do Estado de sua responsabilidade em assegurar os direitos e as liberdades fundamentais dos seus cidadãos, uma situação que não exime de responsabilidade a sociedade internacional de buscar restituir tais direitos, exigindo, assim, uma intervenção de caráter humanitária. As intervenções humanitárias praticadas pelas operações de paz em Estados colapsados atuam: primariamente, quando desenvolvem

programas assistenciais de caráter preventivo e proativo para pessoas vulneráveis; secundariamente, quando agem repressivamente para a garantia da ordem e da segurança pública; terciariamente, quando estabelecem programas para vítimas de violência política.

No caso dos programas de reassentamento de refugiados, o mandato policial se direciona mais especificamente para aplicar o conjunto de normas contidas nos diversos regimes internacionais de proteção dos refugiados (Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951; Protocolo sobre o Estatuto dos Refugiados de 1967; Declaração de Cartagena sobre Refugiados de 1984; Declaração de Direitos Humanos de Viena de 1993; Declaração de San José sobre Refugiados e Pessoas Deslocadas de 1994; e, outros instrumentos jurídicos). Este conjunto de normas estabeleceu um vínculo entre Direito Internacional de Direitos Humanos, Direito Internacional Humanitário e Direito Internacional de Refugiados, exigindo, assim, que o sistema de policiamento global em torno dos refugiados intervenha através de ações preventivas por meio de programas de assistências para redução dos riscos de violações dos direitos humanos em Estados colapsados ou Estados fora-da-lei. Também por meio de ações mais reativas, de caráter investigativo para apurar crimes praticados contra descolados compulsórios; e, finalmente, a partir de ações direcionadas para programas para assistir as vítimas de refúgio. O Programa de Reassentamento de Refugiados do ACNUR é um tipo de intervenção cujo sentido da governança securitária se direciona à proteção dos direitos humanos dos refugiados. A solidariedade formada em torno do Programa se dá por meio da integração funcional dos diversos atores envolvidos (agentes de órgãos estatais cuja atribuição é operacionalizar as normas referentes à proteção dos refugiados como é o caso do CONARE no Brasil; funcionários de agências da ONU que visam coordenar ações de proteção dos direitos dos refugiados, como é o caso do ACNUR; e, atores da sociedade civil que se preocupam com a questão, como é o caso da Cáritas Internacional). Expressa também a interdependência que se forma entre esses atores e o conjunto de normas internacionais e nacionais que regula essas interações sociais. A responsabilidade de proteger se dá por meio dos compromissos firmados pelos atores estatais e não estatais no sentido de promover os direitos humanos, o direito humanitário e o direito dos refugiados; visa a erradicar as causas que originam a migração forçada e busca tratar a questão dos refugiados sob a óptica dos direitos humanos.

É importante ressaltar que esta análise do processo de formação dos sistemas de policiamento global serviu justamente para verificar como se reestruturaram os mecanismos de segurança do

Estado, dispositivo diplomático-militar e dispositivo político de polícia, para se adaptarem aos fatos produzidos pelo ambiente internacional que se tornou mais complexo face à entrada de novos elementos/atores. Essa reestruturação dos mecanismos de segurança ou do sistema de policiamento estatal bifocal pôde ser percebida nesta pesquisa a partir do caso brasileiro, onde se constatou mudanças nesses mecanismos para assumirem novas funções tanto no âmbito instrumental como no simbólico. O dispositivo diplomático-militar passou a desempenhar duas novas funções de policiamento: se direcionou para garantir, por um lado, o sistema de cooperação internacional em relação aos regimes e às instituições internacionais (os regimes internacionais dos direitos humanos, de não proliferação de armas nucleares, de proteção ambiental etc.) e, por outro, para a paz internacional a partir das operações conjuntas. O dispositivo político de polícia também passou a desempenhar duas novas funções de policiamento: se direcionou, por um lado, ao controle dos fluxos globais e transnacionais, que ameaçam a estabilidade econômica, social e cultural dentro dos limites territoriais nacionais (refugiados e imigrantes ilegais, contrabandistas de armas e traficantes de drogas, terroristas e criminosos internacionais) e, por outro, à proteção dos direitos humanos dos indivíduos (cidadãos e estrangeiros) que se encontram no interior do Estado-nação.

As novas funções adquiridas pelo sistema de policiamento estatal bifocal brasileiro estão em conformidade com a “mentalidade do risco”, pois dentro da ordem pós-westfaliana os riscos são transnacionais e multifacetados, ameaçam a segurança dos Estados e das pessoas, formando, assim, a terceira hipótese desse estudo. As participações do dispositivo diplomático-militar e do dispositivo político de polícia brasileiros na MINUSTAH e no Programa de Reassentamento Solidário do ACNUR seguem essa mentalidade, pois buscam constituir um modelo de governança securitária direcionada à administração dos riscos que utiliza tecnologias que agregam capacidades e habilidades diferentes, que não precisam necessariamente deter conhecimentos específicos e nem pertencer a uma organização especializada, como é o caso das organizações não-governamentais.

As intervenções humanitárias e o acolhimento de refugiados, juntamente com os sistemas de policiamento supraestatal e infraestatal, mostraram nesta pesquisa que a governança securitária global, além de se direcionar para a administração dos riscos que ameaçam Estados e pessoas, de certa forma, contribui com uma ordem internacional mais justa, proposição da quarta hipótese de trabalho. Através das operações nos Estados colapsados restitui direitos violados por conflitos internos ou promove programas de reassentamento de refugiados para

garantir-lhes direitos suprimidos em seus países de origem ou em países de primeiro refúgio. A mobilização de recursos e pessoas, principalmente no caso das operações de paz, não ocorre para destruir Estados e pessoas, mas para garantir as suas existências, indicando, assim, preocupação e esforço da sociedade internacional em criar uma ordem global mais co-responsável, tendo como fulcro os princípios éticos contidos no próprio princípio de segurança humana que, por sua vez, emana de um conjunto de regimes internacionais que regulam as condutas dos Estados e dos atores não-estatais dentro do atual contexto das relações internacionais.

A partir das quatro hipóteses estabelecidas nesta pesquisa, pode ser inferido que a ordem internacional contemporânea, em comparação à ordem internacional moderna clássica, apresenta algumas características que a distinguem do período anterior. Há a presença atuante dos sistemas de policiamento supraestatal e infraestatal, em conjunto com o sistema estatal, para a redução e controle dos riscos e perigos que ameaçam a ordem internacional, diferentemente da ordem anterior que contava apenas com o sistema de policiamento estatal (dispositivo político de polícia e dispositivo diplomático-militar). O multilateralismo tende a prevalecer e os princípios de segurança coletiva e segurança humana se sobrepõem ao unilateralismo e à segurança entendida como equilíbrio de poder, fenômenos que caracterizaram a ordem internacional precedente. A concepção racionalista de viés mais próximo ao idealismo predomina em oposição à concepção mais realista do período anterior. E, por fim, há uma presença mais atuante das instituições e dos regimes internacionais na regulação das condutas dos atores, estatais e não estatais, para a construção e manutenção da ordem, em contraposição à ordem westfaliana clássica que se caracterizava por um sistema normativo frouxo e pouco eficaz.

Dentro deste novo cenário, o Estado tem compartilhado a sua soberania nas questões de segurança como uma condição inevitável da interdependência para a sustentabilidade dos próprios Estados e nações na comunidade internacional. A União Europeia é um exemplo dessa dimensão diferenciada de Estado em rede tal como estabelecido pelo Acordo de Schengen que criou o espaço de segurança regional para a comunidade europeia. Entretanto, como se pode observar no exemplo brasileiro, o compartilhamento da soberania e a adesão ao multilateralismo não afastam o Estado do seu interesse próprio de adquirir prestígio e legitimidade para elevar seu poder dentro da sociedade internacional, para além da sua inclusão nos blocos regionais do MERCOSUL e da UNASUL. As participações do Brasil nas

operações de paz, especialmente no comando das forças militares da MINUSTAH e no Programa de Reassentamento Solidário do ACNUR, fazem parte da estratégia nacional de inserção global a partir da adoção de uma política externa de intensificação e incremento da participação brasileira nos negócios do mundo. Ademais, o país objetiva um papel de liderança no âmbito regional Sul-Sul ou mesmo com países emergentes de diversas regiões. Isto quer dizer que a reestruturação do sistema de policiamento bifocal brasileiro, como parte de sua política externa, além de procurar dar conta dos fatores criados pelo aumento da complexidade da política internacional, ambiciona alcançar maior prestígio no âmbito global e tornar o país um *global player*.

REFERÊNCIAS

ACNUR. **Tendências Globais 2009**: Refugiados, Solicitantes de Refúgio, Repatriado e Pessoas Deslocadas. Divisão de Gerência e Apoio a Programas, 15 de junho de 2010.

_____. **Tendencias Globales 2011**: um año de crisis. Divisão de Gerência e Apoio a Programas, 2012.

AGIER, Michel. “Refugiados diante da ordem mundial”. In: **Tempo Social**, revista de sociologia da USP, v.18, n. 2, novembro 2006.

ALTHUSSER, Louis. **Aparelhos Ideológicos de Estado**: nota sobre os aparelhos ideológicos de Estado. Tradução de Walter José Evangelista e Maria Laura Viveiros de Castro: introdução crítica de José Augusto Guilhon Albuquerque. – Rio de Janeiro: Edições Graal, 1985.

ANITUA, Gabriel Ignacio. **História dos pensamentos criminológicos**. Tradução Sérgio Lamarão. – Rio de Janeiro: Revan: Instituto Carioca de Criminologia, 2008. (Pensamento criminológico; 15).

ANNONI, Danielle. **Direitos Humanos e Acesso à Justiça no Direito Internacional**. Curitiba, Ed. Juruá, 2006.

ARAGÃO, Daniel Maurício Cavalcanti de. “O controle global da solidariedade: transnacionalização e privatização na adaptação estratégica de ONGs britânicas no Brasil”. **DOSSIÊ**. Caderno CRH, Salvador, v. 25, nº 65, p. 269-283, Maio/Ago, 2012.

ARENDT, Hannah. **A condição humana**. Tradução de Roberto Raposo, posfácio de Celso Lafer. – 10º ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2001.

_____. **Responsabilidade e julgamento**. Edição Jerome Kohn; revisão técnica Bethânia Assy e André Duarte; tradução Rosaura Einchenberg. - São Paulo: Companhia das Letras, 2004.

ARON, Raymond. **Paz e Guerra entre as nações**. 2ª ed. Brasília: Universidade de Brasília, 1986.

_____. **Os últimos anos do século**. Rio de Janeiro: Editora Guanabara, 1987.

ARRAES, Virgílio Caixeta. “O Brasil e o Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas: dos anos 90 a 2002”. In: **Revista Brasileira de Política Internacional**. nº 48 (2): 152-168 [2005].

ARTURI, Carlos Schmidt. “Movimento antiglobalização e cooperação securitária na UE”. In: **Civitas** – Revista de Ciências Sociais, v. 4, n.2, jul.-dez. 2004.

AUREANO, Guillermo. “Relações entre as ONGs, as OIGs e o Estado no caso da luta antidrogas”. In: **Democracia e governança mundial**: que regulações para o século XXI? (ORGs.) MILANI, Carlos, ARTURI, Carlos; SOLINÍS, Germán – Porto Alegre: Ed. Universidade/UFRGS/UNESCO, 2002.

BADIE, Bertrand. “A crise da potência e a desordem internacional”. In: **DOSSIÊ**. Caderno do CRH, Salvador, v.19, n 48, p. 385-390, Set/Dez, 2006.

_____. **O diplomata e o intruso**: a entrada das sociedades na arena internacional. Tradução de Carlos R. S. Milani. – Salvador: EDUFBA, 2009.

BARRETO, Luiz Paulo Teles Ferreira. “A lei brasileira de refúgio: sua história”. In: **Refúgio no Brasil**: a proteção brasileira aos refugiados e seu impacto nas Américas / Luiz Paulo Teles Ferreira Barreto, organizador. – 1. ed. – Brasília: ACNUR, Ministério da Justiça, 2010.

_____. LEÃO, Renato Zerbini Ribeiro. “Uma apresentação aos 12 anos do Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE)”. In: **Cadernos de Debates Refúgio, Migrações e Cidadania**. V.4, n. 4 (2009). Brasília: Instituto Migrações e Direitos Humanos.

BARROSO, Juliana Lyra Viggiano. “Segurança e uso da força no contexto da OTAN Pós-Guerra Fria”. In: **Revista de Sociologia e Política**, nº 27: 43-63, nov. 2006.

BATALHA, Elisa de Santana; ARTURI, Carlos Schmidt. “Movimentos sociais transnacionais e reação interestatal: considerações teóricas à luz do Fórum Social Mundial e da cooperação securitária na União Europeia”. In: **DOSSIÊ**. Caderno CRH. Salvador. v. 19, n. 48, p. 461-477, Set/Dez, 2006.

BAUMAN, Zygmunt. **Comunidade**: a busca por segurança no mundo atual. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2003.

_____. **Globalização**: as consequências humanas. Tradução Marcus Penchel. – Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 1999.

_____. **O mal-estar da pós-modernidade**. Tradução de Mauro Gama e Cláudia Martinelli Gama. – Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 1998.

BAVA, Silvio Caccia. “Erradicar a pobreza nas metrópoles”. In: **Le Monde diplomatique Brasil**. ANO 3, nº 32, março de 2010.

BAYLEY, David. **Changing the Guard**: developing democratic police abroad. New York: Oxford University Press, 2006a.

_____. “Reforma do sistema policial como política externa”. In: SLAKMON, Catherine; MACHADO, Maíra Rocha; BOTTINI, Pierpaolo Cruz (Orgs.). **Novas direções na governança da justiça e da segurança**. Brasília-DF: Ministério da Justiça, 2006b.

BECK, Ulrich. O que é Globalização? Equívocos do globalismo: respostas à globalização. Tradução de André Carone. – São Paulo: Paz e Terra, 1999.

_____. **Sociedade de risco**: rumo a uma outra modernidade. Tradução Sebastião Nascimento – São Paulo: Ed. 34, 2010.

BEDIN, Gilmar Antônio. **A sociedade internacional e o século XXI**: em busca da construção de uma ordem mundial justa e solidária. – Ijuí: Ed. UNIJUÍ, 2001.

BERGER, Peter L; LUCKMANN, Thomas. **A construção social da realidade**: tratado de sociologia do conhecimento. 33. Ed.; tradução de Floriano de Souza Fernandes. Petrópolis, Vozes, 2011.

BERTAZZO, Juliana. “A nova agenda internacional de segurança põe a democracia brasileira em risco?”. In: **Revista Brasileira de Política Internacional**. 50 (2): 25-41 [2007].

BITTAR, Eduardo C. B. **Curso de ética jurídica**: ética geral e profissional. 7ª ed. – São Paulo: Saraiva, 2010.

BITTNER, Egon. **Aspectos do Trabalho Policial**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2003 (Série Polícia e Sociedade; nº 8).

BONIFACE, Pascal. **Compreender o mundo**. Tradução de Cecília Prada. – São Paulo: Editora Senac São Paulo, 2011.

BOSCHI, Renato e GAITÁN, Flavio. “Intervencionismo estatal e políticas de desenvolvimento na América Latina”. In: **Caderno CRH**, Salvador, v.21, nº 53, p. 305-322, Maio/Ago, 2008.

BOTTOMORE, T. B. **Introdução à sociologia**. Tradução de Waltensir Dutra. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1967.

BRASIL. Divisão de Atos Internacional. “Promulga a Convenção Interamericana sobre o Tráfico Internacional de Menores”. Decreto nº 2.740, de 20 de agosto de 1998.

_____. Divisão de Atos Internacional. “Convenção Internacional Contra o Terrorismo”. Decreto nº 5.639, de dezembro de 2005.

_____. Presidência da República. Casa Civil: Subchefia para Assuntos Jurídicos. “Define mecanismos para a implementação do Estatuto dos Refugiados de 1951, e determina outras providências”. Lei nº 9.474, de 22 de julho de 1997.

_____. Presidência da República. Casa Civil: Subchefia para Assuntos Jurídicos. “Protocolo Adicional à Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional Relativo à Prevenção, Repressão e Punição do Tráfico de Pessoas, em Especial Mulheres e Criança”. Decreto Nº 5.017, de 12 de março de 2004.

_____. Presidência da República. Casa Civil: Subchefia para Assuntos Jurídicos. “Promulga a Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional”. Decreto nº 5.015, de 12 de março de 2004.

_____. Presidência da República. Casa Civil: Subchefia para Assuntos Jurídicos. “Promulga a Convenção Interamericana contra o Terrorismo, assinada em Barbadas, em 3 de junho de 2002”. Decreto nº 5.639, de 26 de dezembro de 2005.

_____. Presidência da República. Casa Civil: Subchefia para Assuntos Jurídicos. “Promulga o Acordo sobre Residência para Nacionais dos Estados Partes do Mercado Comum do Sul – Mercosul, Bolívia e Chile, assinado por ocasião da XXIII Reunião do Conselho do Mercado

Comum, realizada em Brasília nos dias 5 e 6 de dezembro de 2002”. Decreto nº 6.975, de 07 de outubro de 2009.

BRIGADÃO, Clóvis; NEVES, Leonardo Paz. “Há uma corrida armamentista na América do Sul?”. In: Conferência Internacional do Forte de Copacabana (4.:2007; Rio de Janeiro, RJ) **Segurança Internacional: um diálogo Europa-América do Sul.** (Org.) HOFMEISTER, Wilhelm. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2008.

BRODY, Reed. “Aspectos internacionais dos atuais esforços da reforma do judiciário: a justiça arruinada do Haiti”. In: **Democracia, violência e injustiça: o Não-Estado de direito na América Latina.** (Orgs) MÉNDEZ, Juan E.; O’DONNELL, Guillermo; PINHEIRO, Paulo Sérgio. Tradução de Ana Luiza Pinheiro e Octacílio Nunes. – São Paulo: Paz e Terra, 2000.

CARDOSO, Afonso José Sena. **O Brasil nas operações de paz das Nações Unidas.** Brasília: Instituto Rio Branco; Fundação Alexandre de Gusmão; Centro de Estudos Estratégicos, 1998.

CASTEL, Robert. **Insegurança social: O que é ser protegido?** Petrópolis, RJ: Vozes, 2005.

CASTELLS, Manuel. **A sociedade em rede.** Tradução Roneide Venâncio Majer; atualização para a 6ª edição: Jussara Guimarães. São Paulo: Paz e Terra, 1999a. (A era da informação: economia, sociedade e cultura; v.1).

_____. **Fim de milênio.** São Paulo: Paz e Terra, 1999b. (A era da informação: economia, sociedade e cultura; v.3).

_____. **O poder da identidade.** São Paulo: Paz e Terra, 1999c. (A era da informação: economia, sociedade e cultura; v.2).

CERVO, Amado Luiz; BUENO, Clodoaldo. **História da política exterior do Brasil.** – 3ª ed. 2ª reimpressão. – Brasília: Editora Universitária de Brasília, 2010.

CHOMSKY, Noam. “Democracia e mercados na nova ordem mundial”. In: **Globalização excludente: desigualdade, exclusão e democracia na nova ordem mundial.** (Org.) GENTILI, Pablo. – Petrópolis, RJ: Vozes; Buenos Aires: CLACSO, 2000.

_____. **Estados fracassados: o abuso do poder e o ataque à democracia.** 2ª Ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2009.

CLAUSEWITZ, Carl von. **Da guerra.** Tradução Maria Teresa Ramos, - 3ª ed. – São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2010. – (Clássico WMF)

COMPARATO, Fábio Konder. **A afirmação histórica dos direitos humanos.** 4.ed. rev. e atual. – São Paulo: Saraiva, 2005.

COSTA, Thomaz Guedes da. “Perspectiva do Brasil como modelador das relações bilaterais com os Estados Unidos”. In: **Relações Brasil-Estados Unidos: assimetrias e convergências.** São Paulo: Saraiva, 2006.

CRAVO, Teresa de Almeida. “O conceito de segurança humana: indícios de uma mudança paradigmática?” In: **Os conflitos internacionais em múltiplas dimensões.** NASSER,

Reginaldo Mattar (Org.). – São Paulo: Editora UNESP: Programa San Tiago Dantas de Pós-Graduação, 2009.

CREVELD, Martin van. **Ascensão e declínio do Estado**. Tradução Jussara Simões; revisão da tradução Silvana Viera; revisão técnica Cícero Araújo. – São Paulo: Martins Fontes, 2004. – (Coleção justiça e direito)

CRUZ, Sebastião C. Velasco e. **Globalização, democracia e ordem internacional**: ensaios de teoria e história. Campinas, SP: Editora da Unicamp; São Paulo, SP: Editora Unesp, 2004.

CZEMPIEL, Ernst-Otto. “Governança e democratização”: In: **Governança sem governo**: ordem e transformação na política mundial. ROSENAU, James N. e CZEMPIEL, Ernst-Otto (organizadores). Tradução Sérgio Bath. – Brasília: Editora Universidade de Brasília: São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, 2000.

DAVID, Charles-Philippe. **A Guerra e a Paz**: abordagens contemporâneas da segurança e da estratégia. Lisboa: Instituto Piaget, 2000.

DEMANT, Eva. “Avanços e Desafios da Proteção Internacional no Brasil”. In: **Cadernos de Debates Refúgio, Migrações e Cidadania**. V.4, n. 4 (2009). Brasília: Instituto Migrações e Direitos Humanos.

DESLAURIERS, Jean-Pierre. “Indução analítica”. In. **A pesquisa qualitativa**: enfoques epistemológicos e metodológicos. Tradução de Ana Cristina Nasser. – Petrópolis, RJ: Vozes, 2008.

DEUTSCH, Karl Wolfgang. **Análise das relações internacionais**. 2ª ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1982. (Coleção Pensamento Político, 1)

DEVIN, Guillaume. **Sociologia das Relações Internacionais**. Tradução de Carlos R. S. Milani. – Salvador: EDUFBA, 2009.

DIÁLOGO. Fórum das Américas. V. 20, Nº 1, 2010.

DOMINGUES, José Maurício. **A América Latina e a modernidade contemporânea**: uma interpretação sociológica. – Belo Horizonte: Editora UFMG, 2009.

DOUGLAS, Mary. **Como as instituições pensam**. Tradução Carlos Eugênio Marcondes de Moura. – 1. ed., reimpr. – São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2007.

DUPAS, Gilberto. **Atores e poderes na nova ordem global**: assimetrias, instabilidades e imperativos de legitimação. São Paulo: Editora UNESP, 2005.

DURKHEIM, Émile. **Da divisão do trabalho social**. Tradução Eduardo Brandão. – 2ª ed. – São Paulo: Martins Fontes, 1999.

_____. **Lições de Sociologia**. Tradução Monica Stahel. – São Paulo: Martins Fontes, 2002.

ELIAS, Norbert. **O processo civilizador**: uma história dos costumes. Tradução de Ruy Jungmann; revisão e apresentação, Renato Janine Ribeiro – Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 1994. 1v.

_____. **O processo civilizador**: formação do Estado e civilização. Tradução de Ruy Jungmann; revisão, apresentação e notas, Renato Janine Ribeiro – Rio de Janeiro: Zahar, 1993. 2v.

ESTEVES, Paulo. “A paz democrática e a normalização da sociedade internacional”. In: In: **Os conflitos internacionais em múltiplas dimensões**. NASSER, Reginaldo Mattar (Org.). – São Paulo: Editora UNESP: Programa San Tiago Dantas de Pós-Graduação, 2009.

FELLER, Erika. “A Convenção para Refugiados, aos 60 anos: ainda adequada a seu propósito?”. In: **Cadernos de Debates Refúgio, Migração e Cidadania**. Brasília: Instituto Migrações e Direitos Humanos. V. 6, n 6 (2012).

FERNANDES, Aloísio Mascarenhas e MINEIRO, Cláudio Marcio F. Guanaes. **Os novos rumos das missões de paz**: o emprego da polícia nos conflitos internacionais. Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização) - Universidade do Estado da Bahia. Campus I. Academia da Polícia Militar do Estado da Bahia. Salvador, 2008.

FLEITAS, Diogo M. “Corrida armamentista versus cooperação em segurança na América do Sul”. In: Conferência Internacional do Forte de Copacabana (4.:2007; Rio de Janeiro, RJ) **Segurança Internacional**: um diálogo Europa-América do Sul. (Org.) HOFMEISTER, Wilhelm. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2008.

FLEMES, Daniel. “Notas teóricas sobre a formação de uma comunidade de segurança entre a Argentina, o Brasil e o Chile”. In: **Revista de Sociologia e Política**, nº 24: 217-231, jun. 2005.

FONSECA JR, Gelson. **A legitimidade e outras questões internacionais**. São Paulo: Paz e Terra, 1998.

_____. **O interesse e a regra**: ensaios sobre o multilateralismo. São Paulo: Paz e Terra, 2008.

FOUCAULT, Michel. **Em defesa da sociedade**: curso dado no Collège de France (1975-1976). Tradução Maria Ermantina Galvão. – São Paulo: Martins Fontes, 1999. (Coleção tópicos).

_____. **Nascimento da biopolítica**: curso dado no Collège de France (1978-1979). Edição estabelecida por Michel Senellart; sob a direção de François Ewald e Alessandro Fontana; tradução Eduardo Brandão; revisão de tradução Claudia Berliner. – São Paulo: Martins Fontes, 2008a. (Coleção tópicos).

_____. **Segurança, território, população**: curso dado no Collège de France (1977-1978). Edição estabelecida por Michel Senellart; sob a direção de François Ewald e Alessandro Fontana; tradução Eduardo Brandão; revisão de tradução Claudia Berliner. – São Paulo: Martins Fontes, 2008b. (Coleção tópicos).

_____. **Vigiar e punir**: nascimento da prisão. Tradução de Raquel Ramallete. 39. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2011.

GARLAND, David. **A cultura do controle**: crime e ordem social na sociedade contemporânea. Tradução André Nascimento. – Rio de Janeiro: Revan, 2008.

GHAI, Yash. “Globalização, multiculturalismo e Direito”. In: SANTOS, Boaventura de Sousa. (Org). **Reconhecer para libertar**: os caminhos do cosmopolitismo multicultural. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2008.

GIDDENS, Anthony. **As conseqüências da modernidade**. São Paulo: Editora UNESP, 1991.

_____. **O Estado-Nação e a Violência**: Segundo Volume de Uma Crítica Contemporânea ao Materialismo Histórico. Tradução Beatriz Guimarães. – São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2001 (Clássicos; 22)

GLENNY, Misha. **McMáfia**: crime sem fronteiras. São Paulo: Companhia das Letras, 2008.

GOFFMAN, Erving. **Manicômios, prisões e conventos**. Tradução Dante Moreira Leite. – São Paulo: Perspectiva, 2010.

GONÇALVES, Alcindo. COSTA, José Augusto Fontoura. **Governança Global**: e regimes internacionais. São Paulo: Almedina, 2011.

GROTIUS, Hugo. **O direito da guerra e da paz**. Tradução Ciro Mioranza. 2. ed. Ijuí: Ed. Unijuí, 2005 – v.1 – (Coleção clássico do direito internacional/ coord. Arno Dal Ri Júnior).

GUIMARÃES, Samuel Pinheiro. **Quinhentos anos de periferia**: uma contribuição ao estudo da política internacional. – 2. ed. – Porto Alegre/Rio de Janeiro: Ed. Universidade/UFRGS/Contraponto, 2000.

HABERMAS, Jürgen. “O Estado nacional europeu – sobre o passado da soberania e da nacionalidade”. In: **A inclusão do outro**: estudos de teoria política. 3 ed. Tradução George Sperber, Paulo Astor Soethe e Milton Camargo Mota. – São Paulo: Edições Loyola, 2007.

HAESBAERT, Rogério. **O mito da desterritorialização**: do fim dos territórios à multiterritorialidade. 4ª ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2009.

HALLIDAY, Fred. **Repensando as relações internacionais**. Tradução de Catarina Soreanu Pecequilo; consultoria técnica da tradução de Paulo Fagundes Visentini. – 2.ed. – Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2007.

HANG, Julio A. “Comando combinados em missões externas”. In: **Conferência Internacional do Forte de Copacabana (4.:2007; Rio de Janeiro, RJ) Segurança Internacional**: um diálogo Europa-América do Sul. (Org.) HOFMEISTER, Wilhelm. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2008.

HARDT, Michael; NEGRI, Antonio. **Império**. 4ª ed. Rio de Janeiro: Record, 2002.

HARVEY, David. **Condição pós-moderna**: uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural. 15ª ed. Tradução Adail Ubirajara Sobral e Maria Stela Gonçalves. – São Paulo: Edição Loyola, 2006.

HELD, David & MCGREW, Anthony. **Prós e contras da globalização**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2001.

HERMET, Guy. “A democratização dos países emergentes e as relações entre o Estado, as OIGs e as ONGs”. In: **Democracia e governança mundial**: que regulações para o século XXI? (ORGs.) MILANI, Carlos, ARTURI, Carlos; SOLINÍS, Germán – Porto Alegre: Ed. Universidade/UFRGS/UNESCO, 2002.

HIRST, Paul; THOMPSON, Grahame. **Globalização em questão**: a economia internacional e as possibilidades de governabilidade. Tradução Wanda Caldeira Brant. – Petrópolis, RJ: Vozes, 2002.

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

HÖFFE, Otfried. **Immanuel Kant**. – São Paulo: Martins Fontes, 2005. – (Tópicos)

HUGGINS, Martha K. **Polícia e política**: relações Estados Unidos/América Latina. Tradução Lólio Lourenço de Oliveira; revisão técnica de Maria Lúcia Montes. – São Paulo: Cortez, 1998.

ICISS. **The Responsibility to Protect**. Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty. Published by the International Development Research Centre PO Box 8500, Ottawa, ON, Canada K1G 3H9, 2001.

IPEA. **2012**: Desenvolvimento Inclusivo Sustentável. Brasília: Ipea, dez. 2012 (Comunicado do Ipea nº 158).

JACKSON, Robert; SORENSEN, Georg. **Introdução às Relações Internacionais**: teorias e abordagens. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed, 2007.

JOHNSTON, Les; SHEARING, Clifford. **Governing Security**: explorations in policing and justice. USA and Canada: Routledge, 2003.

JOHNSTON, Les. “Modernidade-Tardia, Governo e Policiamento”. In: **Como Reconhecer um Bom Policiamento**: Problemas e Temas. BRODEUR, Jean-Paul. (Org). São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2002. (Série Polícia e Sociedade; 4)

KANT, Immanuel. **À paz perpétua**. Tradução Marcos Zingano. – Porto Alegre, RS: L&PM, 2008.

_____. **Ideia de uma história universal de um ponto de vista cosmopolita**. (Org) TERRA, Ricardo R. – 2ª ed. – São Paulo: Martins Fontes, 2004.

KENNEDY, Paul. **Ascensão e queda das grandes potências**: transformação econômica e conflito militar de 1550 a 2000. Tradução de Waltensir Dutra. – Rio de Janeiro: Campus, 1989.

LAFER, Celso. **A identidade internacional do Brasil e a política externa brasileira**: passado, presente e futuro. – São Paulo: Perspectiva, 2004.

LANIADO, Ruthy Nadia. “As fronteiras da política democrática: a justiça social e as diferentes escalas da ação coletiva participativa”. In: **Limites da democracia**. (Orgs) MARTINS, Paulo Henrique; MATOS, Aécio; FONTES, Breno. – Recife: Ed. Universitária da UFPE, 2008.

_____. “Troca e reciprocidade no campo da cultura política”. In: **Sociedade e Estado**. Revista semestral de Sociologia – UnB. Volume XVI, número 1-2, janeiro-dezembro, 2001.

LEÃO, Renato Zerbini Ribeiro. “O reconhecimento do refugiado no Brasil no início do Século XXI”. In: **Refúgio no Brasil**: a proteção brasileira aos refugiados e seu impacto nas Américas / Luiz Paulo Teles Ferreira Barreto, organizador. – 1. ed. – Brasília: ACNUR, Ministério da Justiça, 2010.

LUHMANN, Niklas. **Introdução à Teoria dos Sistemas**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2009. – (Coleção Sociologia).

_____. **Sociologia do Direito I**. Rio de Janeiro: Edições Tempo Brasileiro, 1983.

MANNING, Peter K. “As Tecnologias de Informação e a Polícia”. In: **Policiamento Moderno**. MICHAEL, Tonry; MORRIS, Norval (Orgs.). Tradução Jacy Cardia Ghirotti. – São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2003. – (Série Polícia e Sociedade; n. 7/Organização: Nancy Cardia).

MERCOSUL. “Acordo Quadro sobre Cooperação em Matéria de Segurança Regional entre os Estados partes do Mercosul, a República da Bolívia, a República do Chile, a República da Colômbia, a República do Equador, a República do Peru e a República Bolivariana da Venezuela”. Decisão CMC nº 16/06.

_____. “Plano Geral de Cooperação e Coordenação Recíproca para a Segurança Regional com outros países do Mercosul, Bolívia e Chile”. Decisão CMC nº 22/99.

MILANI, Carlos R. S.; LANIADO, Ruthy Nadia. “Espaço Mundial e Ordem Política Contemporânea: uma agenda de pesquisa para um novo sentido da internacionalização”. In: **Dossiê: Ordem Mundial e Contestação Política**. Carlos R. S. Milani (Org.). Caderno CRH. Salvador. Centro de Recursos Humanos/UFBA, v. 19, n. 48 – Set/Dez. 2006.

MIYAMOTO, Shiguenoli. “A segurança internacional no pós-Guerra Fria”. In: **Desafios da globalização**. (Orgs) DOWBOR, Ladislau; IANNI, Octavio; RESENDE, Paulo-Edgar A. Petrópolis, RJ: Vozes, 1997.

_____. “O Mercosul e a segurança regional: uma agenda comum?” In: **São Paulo Perspectiva**. 16(1): 54-62, 2002.

MONET, Jean-Claude. **Polícias e sociedades na Europa**. Tradução Mary Amazonas Leite de Barros. – São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2001. – (Série Polícia e Sociedade; n. 3).

MONJARDET, Dominique. **O que faz a polícia**: Sociologia da Força Pública. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2003 – (Série Polícia e Sociedade; nº 10).

MOREIRA, Julia Bertino. **Redemocratização e direitos humanos**: a política para refugiados no Brasil. In: *Revista Brasileira de Política Internacional*. 53 (1): 111-129 [2010].

MORGENTHAU, Hans J. **A política entre as nações**: a luta pelo poder e pela paz. Brasília: Editora Universidade de Brasília: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo: Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais, 2003.

MUNIZ, Jaqueline de Oliveira; PROENÇA JR, Domício. “Forças armadas e policiamento”. In: **Revista Brasileira de Segurança Pública**, Ano 1, Edição 1, 2007.

MURILLO, Juan Carlos. “Os legítimos interesses de segurança dos Estados e a proteção internacional de refugiados”. In: **Revista Internacional de Direitos Humanos**. Ano 6. Nº 10. São Paulo, junho de 2009.

NAÍM, Moisés. **Ilícito**: o ataque da pirataria, da lavagem de dinheiro e do tráfico à economia global. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2006.

NASSER, Reginaldo Mattar. “Os Estados falidos: novas ameaças e novas oportunidades”. In: **Os conflitos internacionais em múltiplas dimensões**. NASSER, Reginaldo Mattar (Org.). – São Paulo: Editora UNESP: Programa San Tiago Dantas de Pós-Graduação, 2009.

NEVES, Gilda Motta Santos. **Comissão das Nações Unidas para Consolidação da Paz**: perspectiva brasileira. – Brasília: FUNAG, 2009.

NEVES, Marcelo. **Entre Têmis e Leviatã**: uma relação difícil: o Estado Democrático de Direito a partir de além de Luhmann e Habermas. – 2ª ed. – São Paulo: Martins Fontes, 2008.

NEVES, Miguel Santos. “A China como potência global emergente: vulnerabilidades, tensões e desafios”. In: **Política Externa**. São Paulo: Paz e Terra. Vol. 15, nº 1, Junho/Julho/Agosto, 2006.

NOVY, Andreas. “Política e economia, outra vez articuladas”. In: **Le Monde diplomatique Brasil**. ANO 3, nº 27, outubro de 2009.

NYE JR. Joseph S. **Cooperação e conflito nas relações internacionais**. São Paulo: Editora Gente, 2009.

_____. **O futuro do poder**. Tradução de Magda Lopes. – São Paulo: Benvirá, 2012.

OLIVEIRA, Amâncio Jorge de; ONUKI, Janina. “Brasil, Mercosul e a Segurança Regional”. In: **Revista Brasileira de Política Internacional**. nº 43 (2): 108-129 [2000].

OLIVEIRA, Antônio Eduardo Alves de. **A formação de blocos regionais para a integração e o desenvolvimento no contexto da globalização: o caso da União Europeia (UE) e do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL)**. Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Universidade Federal da Bahia, como requisito parcial para obtenção do grau de Doutor em Ciências Sociais, sob a orientação da Prof^a Dr^a Ruthy Nadia Laniado. Salvador, 2010.

OLIVEIRA, Eliézer Rizzo de. **Democracia e defesa nacional: a criação do Ministério da Defesa na presidência de FHC**. Barueri, SP: Manole, 2005.

OLIVEIRA, Marcelo Fernandes de. **Mercosul: atores políticos e grupos de interesses brasileiros**. São Paulo: Editora UNESP, 2003.

ONU. Assembleia Geral. **Estatuto do ACNUR**. Resolução 428 (V), de 14 de dezembro de 1950.

_____. Assembleia Geral. **Unidos pela Paz**. Resolução 377, de 03 de novembro de 1950.

_____. Assembleia Geral. **2005 World Summit Outcome**. Resolução 60/1, de 16 de setembro de 2005.

_____. Conselho de Segurança. **Uma Agenda pela Paz**. Resolução A/47/277-S/24111, de 17 de junho de 1992.

_____. Conselho de Segurança. **Comissão de Construção da Paz**. Resolução 1645, de 20 de dezembro de 2005.

PACÍFICO, Andrea Pacheco. **O capital social dos refugiados: bagagem cultural e políticas públicas**. Maceió: EDUFAL, 2010.

PAGLIAI, Graciela de Conti. “Segurança hemisférica: uma discussão sobre a validade e atualidade de seus mecanismos institucionais”. In: **Revista Brasileira de Política Internacional**. 49 (1): 26-42 [2006].

PECEQUILO, Cristina Soreanu. “A política externa do Brasil no século XXI: os eixos combinados de cooperação horizontal e vertical”. In: **Revista Brasileira de Política Internacional**. 51 (2): 136-153 [2008].

PEDROSA, Arménio Timóteo. **A cooperação policial na União Europeia**. Trabalho de candidatura à obtenção do Diploma de Estudos Europeus na vertente jurídica. Lisboa: Faculdade de Direito de Lisboa, Instituto Europeu, 2000.

PINHEIRO, Paulo Sérgio. **Estratégia da ilusão: a revolução mundial e o Brasil, 1922-1935**. – São Paulo: Companhia das Letras, 1991.

PINHO, José Antonio Gomes de. “Investigando portais de governo eletrônico de estados no Brasil: muita tecnologia, pouca democracia”. **Revista de Administração Pública** – Rio de Janeiro. 42 (3): 471-93, maio/jun. 2008.

_____. “Sociedade da informação, capitalismo e sociedade civil: reflexões sobre política, internet e democracia na realidade brasileira”. **RAE** – São Paulo. V. 51. N.1. jan/fev. 2011.

PINO, Gonzalo García. “Força de paz combinada ‘Cruz do Sul’”. In: Conferência Internacional do Forte de Copacabana (4.:2007; Rio de Janeiro, RJ) **Segurança Internacional: um diálogo Europa-América do Sul.** (Org.) HOFMEISTER, Wilhelm. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2008.

PIOVESAN, Flávia. **Temas de Direitos Humanos.** 4ª ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

POCHMANN, Marcio. “Assegurar o bem-estar coletivo”. In: **Le Monde diplomatique Brasil.** ANO 3. n° 28, novembro 2009.

PORTELA, Paulo Henrique Gonçalves. **Direito Internacional Público e Privado:** incluindo noções de direitos humanos e de direito comunitário. 2ª edição revisada, ampliada e atualizada. Salvador: Editora Jus PODIVM, 2010.

PRECIADO, Jaime. “América Latina do Sistema-Mundo: questionamentos e alianças centro-periferia”. In: **Caderno CRH,** Salvador, v. 21, n° 53, p. 253-268, Maio/Ago. 2008.

PROCÓPIO FILHO, Argemiro; VAZ, Alcides Costa. “O Brasil no contexto do narcotráfico internacional”. **Revista Brasileira de Política Internacional.** 40 (1): 75-122 [1997].

PROENÇA JR, Domício. “O enquadramento das Missões de Paz (PKO) nas teorias da guerra e da polícia”. In: **Revista Brasileira de Política Internacional.** 42 (2): 147-197 [2002].

RAWLS, John. **O direito dos povos.** Tradução Luís Carlos Borges; revisão técnica Sérgio Sérvulo da Cunha. – São Paulo: Martins Fontes, 2001. – (Coleção justiça e direito).

_____. **Uma teoria da justiça.** Tradução Almiro Pisetta e Lenita Maria Rímoli Esteves. – 2ª ed. – São Paulo: Martins Fontes, 2002. – (Coleção justiça e direito).

REINER, Robert. **A Política da Polícia.** São Paulo: EDUSP, 2004. (Série Polícia e Sociedade; n° 11).

REIS, Rossana Rocha. “Os direitos humanos e a política internacional”. In: **Revista de Sociologia e Política,** novembro, número 027. Universidade Federal do Paraná, 2006.

_____. MOREIRA, Julia Bertino. “Regime Internacional para Refugiados: mudanças e desafios”. Dossiê “Relações Internacionais: novos cenários e agendas”. In: Rev. **Sociologia Política.** Curitiba, v. 18, n 37, p. 17-30, out 2010.

ROSENFELD, A. “O problema da paz universal: Kant e as Nações Unidas”. In: **A Paz perpétua: um projeto para hoje.** (Org.) GUINSBURG, J. – São Paulo: Perspectiva, 2004.

ROSENAU, James N. “A cidadania em uma ordem mundial em mutação”. In: **Governança sem governo: ordem e transformação na política mundial.** ROSENAU, James N. e CZEMPIEL, Ernst-Otto (organizadores). Tradução Sérgio Bath. – Brasília: Editora Universidade de Brasília: São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, 2000a.

_____. “Governança, ordem e transformação na política mundial”. In: **Governança sem governo: ordem e transformação na política mundial.** ROSENAU, James N. e CZEMPIEL,

Ernst-Otto (organizadores). Tradução Sérgio Bath. – Brasília: Editora Universidade de Brasília; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, 2000b.

ROVER, Cees de. **Para servir e proteger. Direitos Humanos e direito internacional humanitário para forças policiais e de segurança**: manual para instrutores. Tradução Silvia Backes e Ernani S. Pilla – Genebra: Comitê Internacional da Cruz Vermelha, 1998.

SAMPAIO, Cyntia. “Programa Brasileiro de Reassentamento Solidário: evolução e reflexões para seu Fortalecimento”. In: **Cadernos de Debates Refúgio, Migrações e Cidadania**. V.5, n.5 (2010). Brasília: Instituto Migrações e Direitos Humanos.

SARDENBERG, Ronaldo Mota. “Brasil, política multilateral e Nações Unidas”. In: **Estudos Avançados**, 19 (53), 2005.

SASSEN, Saskia. **Sociologia da globalização**. Tradução Ronaldo Cataldo Costa; revisão técnica Guilherme G. de F. Xavier Sobrinho. Porto Alegre: Artmed, 2010.

_____. “Território e territorialidade na economia global”. In: **Globalização e identidade nacional**. (Org.) BARROSO, João Rodrigues. – São Paulo: Atlas, 1999.

SHEARING, Clifford; JOHNSTON, Les. “A justiça em sociedade de risco”. In: SLAKMON, Catherine; MARCHADO, Maria Rocha; BOTTINI, Pierpaolo Cruz (Orgs). **Novas direções na governança da justiça e da segurança**. Brasília-DF: Ministério da Justiça, 2006.

SHEARING, Clifford. “A relação entre policiamento público e policiamento privado”. In: **Policiamento Moderno**. MICHAEL, Tonry; MORRIS, Norval (Orgs.). Tradução Jacy Cardia Ghirotti. – São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2003. – (Série Polícia e Sociedade; n. 7/Organização: Nancy Cardia).

SILVA JUNIOR, Dequex Araújo. **Policiamento e políticas públicas de segurança**: estratégias, contrastes e resultados das ações de policiamento em Salvador (2004-2006). Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Universidade Federal da Bahia. Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Universidade Federal da Bahia, como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Ciências Sociais, sob a orientação da Profª Drª Ruthy Nadia Laniado. Salvador, 2007.

_____. “Segurança Pública como cultura do controle”. In: **Revista Brasileira de Segurança Pública**. Ano 4, Edição 7, Ago/Set 2010.

SILVA, José Luiz Werneck da; GONÇALVES, Williams. **Relações exteriores do Brasil I (1808-1930)**: a política externa do sistema agroexportador. Petrópolis, RJ: Vozes, 2009 (Coleção Relações Internacionais).

SMOUTS, Marie-Claude. **As Novas Relações Internacionais**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2004.

SORJ, Bernardo e FAUSTO, Sergio. “O papel do Brasil na América do Sul: estratégias e percepções mútuas”. In: **Política Externa**. São Paulo: Editora Paz e Terra. Vol. 20, nº 2, Set/Out/Nov 2011.

SOSA, Alejandro R. “A Integração de comandos combinados é uma opção viável na América do Sul?”. In: **Conferência Internacional do Forte de Copacabana (4.:2007; Rio de Janeiro, RJ) Segurança Internacional: um diálogo Europa-América do Sul.** (Org.) HOFMEISTER, Wilhelm. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2008.

SOUZA, Amaury de. **A agenda internacional do Brasil: a política externa brasileira de FHC a Lula.** Rio de Janeiro: Elsevier: CEBRI, 2009.

THERBORN, Göran, “Globalização e desigualdade: questões de conceituação e esclarecimento”. In: **Sociologias**, Porto Alegre, ano 3, nº 6, jul/dez 2001, p. 122-169.

VILLA, Rafael Antonio Duarte. **Da crise do realismo à segurança global multidimensional.** São Paulo: Annablume, 1999.

_____. OSTOS, Maria Del Pilar. “As relações Colômbia, países vizinhos e Estados Unidos: visões em torno da agenda de segurança”. In: **Revista Brasileira de Política Internacional.** 48 (2), 86-110, 2005.

VISENTINI, Paulo Fagundes. “A política internacional do Brasil e suas fases”. In: **Curso de formação em política internacional.** (Org.) FRATI, Mila. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2007.

VITA, Álvaro de. **O liberalismo igualitário: sociedade democrática e justiça internacional.** São Paulo: WMF Martins Fontes, 2008. – (Justiça e direito).

WALTZ, Kenneth N. **O homem, o estado e a guerra: uma análise teórica.** Tradução Adail Ubirajara Sobral. São Paulo: Martins Fontes, 2004.

WALZER, Michael. **Esferas da justiça: uma defesa do pluralismo e da igualdade.** Tradução Jussara Simões; revisão técnica e da tradução Cicéro Romão Dias Araújo. – São Paulo: Martins Fontes, 2003. – (Justiça e direito).

WEBER, Max. **Economia e Sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva.** Tradução de Regis Barbosa e Karen Elsabe Barbosa; revisão técnica de Gabriel Cohn. – Brasília, DF: Ed. UNB, 1999. Vol. 2.

WIGHT, Martin. **A política do poder.** Tradução de Carlos Sérgio Duarte. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1978.

YOUNG, Jock. **A sociedade excludente: exclusão social, criminalidade e diferença na modernidade recente.** Rio de Janeiro: Revan: Instituto Carioca de Criminologia, 2002.

YOUNG, Oran R. “A eficácia das instituições internacionais: alguns casos difíceis e algumas variáveis críticas”. In: **Governança sem governo: ordem e transformação na política mundial.** ROSENAU, James N. e CZEMPIEL, Ernst-Otto (organizadores). Tradução Sérgio Bath. – Brasília: Editora Universidade de Brasília: São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, 2000.

ZACHER, Mark W. “Os pilares em ruína do templo de Vestfália: implicações para a governança e a ordem internacional”. In: **Governança sem governo: ordem e transformação**

na política mundial. ROSENAU, James N. e CZEMPIEL, Ernst-Otto (organizadores).
Brasília: Editora Universidade de Brasília; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, 2000.