



JOÃO LUÍS FERNANDES
FÁTIMA VELEZ DE CASTRO
COORD.

CONFIANÇAS E MEDOS NA EUROPA CONTEMPORÂNEA

REDES, ASILO E MINORIAS

A obra “**Confianças e medos na Europa contemporânea: redes, asilo e minorias**” enquadra-se no âmbito dos riscos antrópicos, de domínio social. Partindo da escala europeia, apresenta oito estudos de casos, realizados por autores de diversas áreas (Estudos Europeus, Relações Internacionais, Direito, Segurança, Geopolítica, etc), numa lógica interdisciplinar. Pretende-se refletir e estimular o debate sobre o tema da mobilidade e da (in)segurança, do ponto de vista das migrações e das políticas migratórias, das redes, das fronteiras, da energia, das minorias, da geopolítica.

Trata-se de uma temática atual e de grande relevância, que está na ordem do dia dos discursos políticos e da opinião pública. Espera-se, desta forma, contribuir para o debate esclarecido e cientificamente fundamentado, que possa vir a ser útil na elucidação dos agentes políticos, da academia e da sociedade em geral.



ESTRUTURAS EDITORIAIS

Série Riscos e Catástrofes

Estudos Cindínicos

ANTIGOS DIRETORES | FORMER MAIN EDITORS

Luciano Lourenço

Universidade de Coimbra

DIRETOR PRINCIPAL | MAIN EDITOR

Fátima Velez de Castro

Universidade de Coimbra

DIRETORES ADJUNTOS | ASSISTANT EDITORS

Adélia Nunes, Bruno Martins, João Luís Fernandes | António Vieira

Universidade de Coimbra

Universidade do Minho

ASSISTENTE EDITORIAL | EDITORIAL ASSISTANT

Fernando Félix

Universidade de Coimbra

COMISSÃO CIENTÍFICA | EDITORIAL BOARD

Ana Meira Castro

Instituto Superior de Engenharia do Porto

Angela Santos

Universidade de Lisboa

António Duarte Amaro

Escola Superior de Saúde do Alcoitão

António Betâmio de Almeida

Instituto Superior Técnico

Cristina Queirós

Universidade do Porto

Felícia Fonseca

Instituto Politécnico de Bragança

Fernando Granja Martins

Universidade do Algarve

Helena Fernandez

Universidade do Algarve

Humberto Varum

Universidade de Aveiro

José Simão Antunes do Carmo

Universidade de Coimbra

Maria José Roxo

Universidade Nova de Lisboa

Mário Talaia

Universidade de Coimbra

Miguel Castro

Instituto Politécnico de Portalegre

Paulo Nossa

Universidade de Coimbra

Romero Bandeira

Instituto de Ciências Biomédicas Abel Salazar, Porto

Tomás de Figueiredo

Instituto Politécnico de Bragança

Antenora Maria da Mata Siqueira

Universidade Federal Fluminense, Brasil

Carla Juscélia Oliveira Souza

Universidade Federal de São João del-Rei, Brasil

Esteban Castro

University of Newcastle, Reino Unido

José António Vega

Centro de Investigación Forestal de Lourizán, Espanha

José Arnaez Vadillo

Universidad de La Rioja, Espanha

Lidia Esther Romero Martín

Universidad Las Palmas de Gran Canaria, Espanha

Maria Augusta Fernández Moreno

Universidade Católica do Equador, Equador

Miguel Castillo Soto

Universidad de Chile

Mohammed El-Fengour

University of Rabat, Marrocos

Montserrat Díaz-Raviña

Inst. de Investigaciones Agrobiológicas de Galicia, Espanha

Norma Valencio

Universidade Federal de São Carlos, Brasil

Ricardo Alvarez

Florida Atlantic University, Estados Unidos da América

Teresa da Silva Rosa

Universidade Vila Velha, Brasil

Virginia Araceli García Acosta

Universidad Nacional Autónoma de México

Xavier Ubeda Cartaña

Universidad de Barcelona, Espanha

Yvette Veyret

Université Paris X, França

JOÃO LUÍS FERNANDES
FÁTIMA VELEZ DE CASTRO
COORD.

CONFIANÇAS E MEDOS NA EUROPA CONTEMPORÂNEA

REDES, ASILO E MINORIAS



EDIÇÃO

Imprensa da Universidade de Coimbra
Email: imprensa@uc.pt
URL: http://www.uc.pt/imprensa_uc
Vendas online: <http://livrariadaimprensa.uc.pt>

COORDENAÇÃO EDITORIAL

Imprensa da Universidade de Coimbra

CONCEÇÃO GRÁFICA

Imprensa da Universidade de Coimbra

IMAGEM DA CAPA

Photo by Esra Korkmaz via Pexels

PRÉ-IMPRESSÃO

Fernando Félix

EXECUÇÃO GRÁFICA

KDP

ISBN

978-989-26-2727-4

ISBN DIGITAL

978-989-26-2728-1

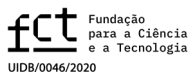
DOI

<https://doi.org/10.14195/978-989-26-2728-1>

DEPÓSITO LEGAL

546350/25

APOIOS



This work is funded by FCT – Fundação para a Ciência e a Tecnologia
under the project UIDB/00460/2020

SUMÁRIO

PREFÁCIO	7
INTRODUÇÃO	9
PARTE I - PERSPETIVAS SOBRE REDES, FRONTEIRAS, RISCOS E INSEGURANÇAS	11
A questão da segurança energética na formulação das políticas energéticas da União Europeia entre 2015 e 2023 Nathana Garcez	13
Insegurança transfronteiriça: desafios no controlo de redes e grupos organizados com mobilidade elevada Nélio Guerreiro	49
A renovação dos riscos geopolíticos e as tendências securitárias de uma nova regionalização do mundo Gustavo Glodes Blum	89
A externalização: um novo paradigma na europeização da política de asilo Natacha Rodrigues	147
PARTE II - MIGRAÇÕES E MINORIAS DIANTE DE UMA RENOVADA VALORIZAÇÃO POLÍTICA DOS TERRITÓRIOS NACIONAIS	161
Llegadas no autorizadas a la UE: Discursos de legitimidad, derechos humanos y justicia Sara Carrasco Granger	163
Extremófilos sociais: categorizando a vulnerabilidade em situações extremas Pedro Camilo de Figueirêdo Neto	181
A situação da juventude nas periferias da França Amanda Evelyn Cavalcanti de Lima	213
Estratégias indígenas no ártico em transformação: mudança climática, política e estratégia da perspectiva Sámi Pedro Allemand Mancebo Silva	237
CONCLUSÃO	259

(Página deixada propositadamente em branco)

PREFÁCIO

Os tratados de paz que puseram formalmente termo à Primeira Guerra Mundial encetaram uma profunda reestruturação da ordem da Europa. Os três impérios europeus tinham desaparecido, formam-se catorze novos Estados, erguem-se 11.000 quilómetros de novas fronteiras exteriores. As minorias tornam-se maiorias, as maiorias, minorias, os movimentos de êxodo atingem dimensões assinaláveis. As mutações da cartografia política transformaram o carácter das migrações. Numerosas migrações internas tornaram-se migrações transnacionais. Antigas tradições migratórias e sistemas migratórios tradicionais reduziram-se a pequenos fluxos circulares ou foram bloqueados pelas fronteiras, conflitos entre Estados ou pela intervenção protecionista do Estado.

Quer no plano estratégico, quer a nível das organizações internacionais, as ameaças são cada vez mais e fortes. Torna-se imprescindível um planeamento estratégico, um serviço de informação eficiente e prontidão. Correm-se sempre riscos. Hoje as ameaças são diferentes, pelos atores, são globais, e, como tal, são mais difíceis de identificar e caracterizar. Variam, sendo as mesmas, em função das conjunturas e interpretações diferentes. Segundo Ulrich Beck, na sociedade de risco regista-se uma tendência para o crescimento e expansão de formas de criminalidade mais violentas e mais imprevisíveis. Cresce o sentimento de insegurança e um medo difuso dos cidadãos, fruto da tomada de consciência de ameaças e de vulnerabilidades sejam elas tangíveis ou intangíveis. Urge a concretização de estratégias, o fortalecimento de sistemas de segurança nacionais e internacionais e o desejável diálogo transnacional.

O conflito regional é uma particularização geográfica dos conflitos. Os conflitos regionais não continuam a ser um fenómeno comum no âmbito das situações conflituais?

As crescentes necessidades energéticas e o desfasamento entre a procura e a disponibilidade geram tensões e guerras e são multiplicadores de riscos e ameaças.

As situações extremas não incidem nem afetam apenas os países menos desenvolvidos. O desânimo social instalado em novas gerações poderá ser instrumentalizado por movimentos radicais e com recurso a práticas violentas ou subversivas.

As alterações climáticas e segurança estão intimamente ligadas. O risco das deslocações massivas associa-se aos desastres naturais e as razões não naturais e nestas relevem-se as situações de conflito, de violação dos direitos humanos, e com consequências humanitárias e securitárias.

No discurso sobre a imigração agita-se muito o fenómeno da inversão da pirâmide demográfica. O fenómeno é muito mais global. A imigração tornou-se um fenómeno social que existe e que há que enquadrar e regulamentar.

As assimetrias de crescimento populacional e a globalização do envelhecimento e das migrações são pontos importantes da relação complexa entre demografia e segurança.

A multiplicação de riscos políticos deve ser encarada como um resultado importante das transformações pelas quais passa o Sistema Internacional... O território é, na realidade, uma dinâmica socioespacial... nunca está “terminado” ou plenamente “conquistado”.

As dinâmicas que se apresentam como riscos geopolíticos devem-se a novos desafios ao exercício da soberania com que se defrontam os Estados.

Esse complexo de crises é um somatório de diferentes crises que ocorrem no Sistema Internacional. Poder-se-á dizer como defende Ulrich Beck, que “não se opera apenas uma mudança, mas sim uma metamorfose”.

Esta obra, que agora o Leitor pode fruir, visa refletir e estimular a reflexão sobre temáticas do nosso hoje: riscos e ameaças, insegurança e vulnerabilidade, migrações, minorias, territórios, periferias, mudanças climáticas. Questões estas e outras de interesse que merecem a atenção particular dos Autores e dos Coordenadores que percorrem caminhos de intervenção num debate transdisciplinar.

É nesta linha que se inscreve este promissor trabalho.

Coimbra, Portugal, dezembro de 2024

Maria Manuela Tavares Ribeiro
Prof.^a Catedrática de História da Faculdade de Letras da Universidade de Coimbra

INTRODUÇÃO

João Luís J. Fernandes

Universidade de Coimbra, CEIS20 e RISCOS (Portugal)
Faculdade de Letras, Departamento de Geografia e Turismo
ORCID: 0000-0002-9419-631X jfernandes@fl.uc.pt

Fátima Velez de Castro

Universidade de Coimbra, CEIS20 e RISCOS (Portugal)
Faculdade de Letras, Departamento de Geografia e Turismo
ORCID: 0000-0003-3927-0748 velezcastro@fl.uc.pt

Os textos que agora se publicam foram apresentados, a partir de maio de 2023, nas três edições do ciclo de conferências “Confianças e Medos na Europa Contemporânea”, organizadas no âmbito do Grupo “Europeísmo, Atlanticidade e Mundialização”, do Centro de Estudos Interdisciplinares da Universidade de Coimbra (CEIS20).

Envolvendo temas como redes; as migrações e as políticas migratórias e de asilo; a demografia política, os direitos humanos e a afirmação das minorias e de grupos não hegemónicos; as fronteiras e os atores transnacionais; a segurança energética e as novas configurações e regionalizações geopolíticas, este ciclo tem como objetivo equacionar o presente e perspetivar o futuro da Europa num planeta instável e em constante mudança.

Organizado em dois grupos e oito capítulos, esta obra está centrada no território europeu e nas suas dinâmicas internas e de relação com os mundos que existem para além dos seus limites permeáveis.

Por isso, as referências conceptuais que aqui se apresentam e discutem, têm como ponto de partida quadros empíricos que atravessam várias escalas de análise e diferentes contextos locais, regionais e nacionais deste contexto global em transformação.

Sabe-se que o tempo presente é um desafio; que os conflitos militares ameaçam a integridade de populações e trazem incertezas alargadas; que as democracias ocidentais e liberais e as sociedades abertas estão sob pressão e que o avanço das tecnologias digitais alteraram os referenciais do passado.

Na sequência de todos estes caminhos cruzados, tem-se assistido à concentração dos poderes económico e político e ao aumento das polarizações. Também se tem notado a multiplicação das linhas de fratura e a aceleração dos processos de desacoplamento que dividem e afastam entre si grupos sociais, espaços geográficos de proximidade, regiões e microterritórios urbanos.

Atendendo a todo este enquadramento, será importante problematizar as coesão interna das sociedades e dos territórios europeus, assim como analisar, com o devido alcance temporal, a arquitetura das interdependências da Europa e as pontes que se estabelecem com as dinâmicas e os espaços geográficos mais ou menos próximos ou longínquos.

No entanto, para este exercício plural, exigem-se janelas de observação amplas e diversificadas. Nesse sentido, os oito autores que contribuíram para este trabalho conjunto, têm múltiplas proveniências científicas de base, que vão do Direito à Geografia, da Sociologia aos Estudos Europeus, das Relações Internacionais à Ciência Política, da Economia à Filosofia ou à Geopolítica.

Esta abrangência e abertura, assim como o diálogo multi e interdisciplinar que aqui se apresenta, permitem-nos equacionar os medos que se detetam no presente e se podem projetar no devir da Europa. No entanto, transportam-nos também para a confiança que deriva das instituições, dos quadros normativos, dos sistemas de valores e do capital humano que podem garantir um continente europeu enquanto espaço geográfico com qualidade de vida, segurança, coesão, hospitalidade e, com tudo isto, um projeto de futuro.

Por fim, com mais esta publicação, integrada na Série “Riscos e Catástrofes”, a Riscos- Associação Portuguesa de Riscos, Prevenção e Segurança, dará mais um passo no sentido da consolidação dos estudos integrados na urgente e oportuna temática dos riscos sociais e antrópicos.

PARTE I:
PERSPETIVAS
SOBRE REDES,
FRONTEIRAS,
RISCOS E
INSEGURANÇAS

(Página deixada propositadamente em branco)

**A QUESTÃO DA SEGURANÇA ENERGÉTICA EUROPEIA:
UMA ANÁLISE DAS POLÍTICAS ENERGÉTICAS DA
UNIÃO EUROPEIA ENTRE 2015 E 2023**
**THE ISSUE OF EUROPEAN ENERGY SECURITY:
AN ANALYSIS OF EU ENERGY POLICIES
BETWEEN 2015 AND 2023**

Nathana Garcez*

Universidade Estadual Paulista / Universidade Estadual de Campinas (Brasil)
Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas
Universidade de Coimbra, CEIS20 (Portugal)
Centro de Estudos Interdisciplinares da Universidade de Coimbra
ORCID: 0000-0002-8523-9605 nathana.garcez@unesp.br

Resumo: As tensões russo-ucranianas no século XXI evidenciaram uma questão persistente para a União Europeia: sua insegurança energética. Entendendo tal vulnerabilidade, entre 2015 e 2023 a UE passou a adotar medidas para garantir sua segurança energética que moldaram o atual cenário energético europeu. A partir da hipótese de que o planejamento da UE apresentava fragilidades que foram evidenciadas pela Guerra Russo-Ucraniana, a presente pesquisa faz uma análise qualitativa das estratégias organização para alcançar esses objetivos, explorando seus resultados e oferecendo reflexões acerca do atual cenário energético europeu.

Palavras-chave: Segurança energética, Europa, guerra Russo-Ucraniana.

* O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil (CAPES) - Código de Financiamento 001 / *This study was financed in part by the Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil (CAPES) - Finance Code 001.*

Abstract: Russo-Ukrainian tensions in the 21st century have highlighted a persistent issue for the European Union: its energy insecurity. Recognizing this vulnerability, between 2015 and 2023 the EU began adopting measures to ensure its energy security and these have shaped the current European energy landscape. Building on the hypothesis that EU planning showed weaknesses exposed by the Russo-Ukrainian War, this research provides a qualitative analysis of the strategies organized to achieve these goals, exploring their outcomes and offering reflections on the current European energy scenario.

Keywords: Energy security, Europe, Russo-Ukrainian war.

Introdução

Enquanto grandeza fundamental física, a Energia é ampla, sendo por definição o potencial inato para realização de uma ação ou trabalho. Nessa concepção, durante séculos ela foi fundamental para a manutenção ou facilitação da vida humana na Terra, tendo sido empregada pelos seres humanos para alimentação, construção de abrigos, manutenção do calor e outras condições ideais para a vida em sociedades pré-agrícolas¹. Tempos depois, com a expansão da vida em sociedade e a complexificação das relações entre indivíduos e dos indivíduos com o espaço ao seu redor, a concepção sobre a Energia ganhou novas conotações. Ao longo do tempo e com a desenvolvimento das civilizações, o conceito de Energia evoluiu e se multifacetou, passando a transitar em diferentes debates epistemológicos como o filosófico, metafísico e teológico. Posteriormente, com a estruturação do sistema capitalista, também explodem outros fenômenos. As Revoluções Industriais, o refinamento de processos produtivos e os avanços tecnológicos que abrangem

¹ Sociedades pré-agrícolas, também conhecidas como sociedades simples ou sociedades não complexas, são aquelas que geralmente possuem estruturas sociais menos desenvolvidas e não apresentam características de civilizações antigas. Aqui estão algumas características gerais dessas sociedades: Nomadismo/Semi-nomadismo, economia de subsistência, organização social simples, tecnologia limitada e religião/cosmologia simples.

diversos campos, com destaque para o setor militar, transformaram a relação dos indivíduos com o planeta. A partir disso, tornou-se necessário a utilização, cada vez mais massificada, dos recursos naturais para a obtenção de energia para a manutenção não apenas da vida, mas da economia e segurança dos Estados.

O campo energético como se conhece hoje nasce das transformações e fenômenos supracitados. Com o desenvolvimento econômico e novos hábitos de consumo associados ao Capitalismo, a demanda energética cresceu rapidamente e quase interruptamente² ao longo dos séculos XX e XXI. A essa pressão na demanda, também se somaram contínuas inovações tecnológicas e fenômenos complexos de larga escala como a globalização e assim tornou-se necessário produzir cada vez mais energia ao longo das últimas décadas. É nessa toada que o campo energético, desde a produção até a infraestrutura de entrega da energia ao consumidor final, recebeu investimentos público-privados e se expandiu, tornando-se imprescindível para a manutenção da vida político-econômica e social no planeta. No entanto, existe outro aspecto que torna hoje o campo energético ainda mais relevante para as relações internacionais: a lógica e as disputas de poder.

Como dito por Gerhard Wahlers (2022, p.2), Estados que possuem recursos energéticos – com destaque para os combustíveis fósseis – podem utilizá-los como instrumentos de poder. Essa utilização se dá através dos meios financeiros, militares e/ou estratégico-securitários³. Nesse sentido, as primeiras décadas do século XXI foram palco de um longo processo de tensionamento entre Rússia e Ucrânia que culminou na anexação da Crimeia e invasão da Ucrânia, consolidando assim um antigo desafio para a União Europeia (S. Engelkes; L. Schulz, 2022, p. 7). Como uma posição de extremo destaque no mercado energético mundial e europeu⁴ durante todo esse período, a Rússia deteve – e ainda detém – uma enorme influência e poder na vida político-econômica e militar da União Europeia. Ao longo do tempo e com

² Às exceções desses períodos de crescimento energético foram fenômenos extraordinários como as Guerras Mundiais, crises econômicas globais e pandemias.

³ O aspecto estratégico-securitário pode ser exemplificado pelos casos de embargos energéticos em situações como na Ucrânia em 2009 e Polônia em 2022.

⁴ Em 2022 a Rússia era a maior exportadora mundial de gás natural e a segunda maior fornecedora internacional de petróleo e seus derivados (S. Engelkes; L. Schulz, 2022). No caso europeu, até 2022 a Rússia era a maior parceira econômica da União Europeia no mercado energético.

a intensificação das tensões russo-ucranianas, esse fator de vulnerabilidade criou uma pressão sobre a organização e seus membros. Nesse sentido, a dependência energética da Europa se constituía – e em determinada medida ainda se constitui – em uma insegurança latente que apenas a partir de tais tensões passou a ser observada de forma mais concreta.

Assim, a presente pesquisa pretende investigar as estratégias da União Europeia para (1) quebrar a sua dependência pelos recursos energéticos russos, (2) expandir e diversificar sua produção interna e (3) garantir o acesso seguro e diversificar suas fontes de abastecimento. A pesquisa parte da concepção de que existe uma relação intrínseca entre poder e capital no âmbito internacional (Fiori, 2007) e realiza em sua primeira seção uma breve discussão conceitual sobre o que representam a segurança e insegurança energética no Sistema Internacional. A partir disso, aborda-se o panorama do campo energético europeu desde 2015 até os dias atuais para, por fim, a pesquisa apresentar a análise feita sobre as potencialidades e desafios no processo de garantir a segurança energética na União Europeia. Finalmente, as conclusões apresentam os resultados, reflexões e apontamentos sobre a direção das políticas energéticas tomadas pela Europa nos últimos tempos.

O debate sobre segurança energética: limites e alcances de diferentes perspectivas

A Segurança Energética representa um paradigma dentro das Relações Internacionais e da Economia Política Internacional. A conceituação do tema é alvo de disputas discursivas e tem sofrido relativas evoluções ao longo do tempo. O que a Segurança Energética representa hoje, ainda que em debate discursivo, não é exatamente igual ao que representou logo após a erupção da Segunda Guerra Mundial, nem se iguala ao perfil conceitual do que era ao longo dos Choques do Petróleo. Ademais, a própria ideia de Segurança Energética precede a sua própria organização conceitual (um resultado direto da Guerra Árabe-Israelense de 1973) remontando ao período da Era das Revoluções (E. Hobsbawm, 1981).

Como dito anteriormente, a partir da 1ª Revolução Industrial, o mundo sofreu uma série de transformações que elevaram o nível de importância das fontes energéticas, em especial os hidrocarbonetos. Ainda no século XIX o carvão se mostrou fundamental para a manutenção do ciclo de transformações relacionadas ao modo de produção industrial e à garantia da segurança militar nos Estados. O Carvão – e sua indústria - foi a principal fonte energética de energia industrial do século XIX (E. Hobsbawm, 1981, p.52) e, ainda não tenha sofrido grandes transformações no período entre 1789 e 1848, esse setor produtivo estimulou uma invenção que transformaria o mundo: a máquina ou motor à vapor. A máquina a vapor foi um aprimoramento tecnológico relativamente simples que resultou em inovações em escala global que impactariam a vida em sociedade. Dentre elas, destacam-se aqui as ferrovias que expandiram a capacidade e velocidade do comércio por terra no período, transformando de vez a indústria de bens e capital (E. Hobsbawm, 1981, p.53-54) e os navios a vapor que revolucionaram as forças navais dos Estados.

Enquanto essas transformações ocorriam, as ideias de segurança e interesse nacional ainda não se encontravam formalmente sintetizadas. O que vigorava à época era a concepção de “interesse do Príncipe”, “interesse dinástico” e em determinados casos, a partir da consolidação dos Estados Nacionais, “honra nacional” (L. Moraes, 1986, p.2). Dessa forma, a necessidade de garantir o seguro e irrestrito acesso às reservas de carvão que se criou a partir dessas transformações foi então pontuada como um interesse do Príncipe ou honra nacional. No entanto, não existem referências bibliográficas suficientes para indicar que existia um pensamento consolidado de diversos Estados sobre a “garantia do acesso ao carvão” como um tema de interesse nacional. Após reflexão, a presente pesquisa entende que isso pode se dever a alguns fatores como:

1. **Demanda da fonte energética:** durante boa parte do século XIX, grande parcela da população mundial não tinha o devido acesso a esses avanços e sequer utilizava em larga escala o carvão como fonte energética.;
2. **Disponibilidade geográfica do carvão:** abundante em grandes quantidades no Império Britânico, em solo europeu e/ou em regiões colonizadas, a fonte ao alcance de algumas das potências do período eliminava ou dirimia a importância da questão quanto ao seu “acesso”.

Portanto, e fazendo um esforço para construção de hipótese, a questão da busca pela obtenção de energia como um “interesse nacional” para as potências líderes da Revolução Industrial durante boa parte do século XIX pode ter se focado mais em como manter as reservas já existentes do que na expansão do acesso ao carvão. As exceções mais bem documentadas a essa lógica vieram dos (1) Estados Unidos, como demonstra Peter A. Shulman em seu livro “Coal and Empire: The Birth Of Energy Security in Industrial America” (P. A. Shulman, 2015) e (2) do Império Otomano que a partir da metade do século XIX construiu políticas para a expansão da indústria de carvão local com ambições de se tornar independente do carvão britânico (O. Barak, 2015).

A lógica da obtenção segura e irrestrita a uma fonte energética se consolidaria realmente apenas no fim do referido século e já voltada para outro recurso: o petróleo. Com os preparativos iniciais para a 1ª Guerra Mundial se iniciando na transição do século XIX para o século XX, tornou-se premente para as potências do Sistema Internacional realizar melhorias em suas forças armadas. Esse esforço pelo desenvolvimento do setor militar gerou investimentos públicos do Império Alemão e do Império Britânico que resultaram na descoberta dos benefícios do petróleo quando utilizado como substituto do carvão em navios de guerra (N. Garcez, 2020).

O petróleo, de forma diferente ao carvão, tinha uma disposição geográfica de reservas que não privilegiava o solo europeu. À exceção de reservas relevantes na Romênia, as maiores reservas estavam situadas nos Estados Unidos, no Império Russo e em regiões como a da Bacia do Mar Cáspio e o Oriente Médio. Dessa forma, as potências europeias que estavam a se envolver com a disputa hegemônica que culminaria em duas guerras mundiais tiveram uma nova e importante constatação: a transição do carvão para o petróleo colocaria em risco a garantia ao acesso seguro ao novo recurso energético (D. Yergin, 2006). Assim, as potências europeias precisaram dedicar esforços para minimizar os riscos relativos ao problema do abastecimento energético.

É partir desse cenário que, como um tema de política pública, começa a se pensar em Segurança Energética de uma forma próxima ao conceito que viria a ser sintetizado no âmbito acadêmico décadas depois. Ainda que o termo utilizado fosse “interesse nacional”, os objetivos de certas movimentações dos Estados eram claros:

era necessário obter o acesso seguro e irrestrito ao petróleo. Foi com esse objetivo que o Império Alemão realizou uma aproximação diplomática com o Império Otomano, promovendo a construção da ferrovia Berlim-Bagdá e garantindo uma concessão para exploração de petróleo em uma região próxima de Mosul e Bagdá ainda em 1903 (Garcez, 2020). Além desse exemplo, pode-se citar também a famosa frase de Winston Churchill, então Primeiro Lorde do Almirantado britânico em 1911: “*safety and certainty in oil lie in variety, and variety alone.*” (D. Yergin, 2006).

Ainda que até o fim da Segunda Guerra Mundial o petróleo não houvesse se tornado, de fato, a mais importante matriz energética mundial, foi esse processo de ascensão que transformou o tabuleiro geopolítico mundial. Essa transformação e o aumento da demanda pelo óleo e seus derivados acirrou as disputas políticas, econômicas e militares por controle das regiões ricas em reservas de petróleo. O período entre os preparativos para a 1ª Guerra Mundial e o fim da 2ª Guerra Mundial foi repleto desses embates como foi o caso das disputas militares pelo controle de Baku nas duas Guerras Mundiais, na Guerra Civil Russa (N. Garcez, 2020), mas também da divisão territorial de parte do Império Otomano representada no Acordo Sykes-Picot ainda em 1916.

O fim da 2ª Guerra Mundial e o início da Guerra Fria - contrapondo dois projetos hegemônicos distintos - são os marcos históricos para a formalização do debate sobre “segurança” nas Relações Internacionais e na Ciência Política (B. Buzan; L. Hansen, 2012, p. 66). Em um momento de dilemas geopolíticos, ideológicos e bélicos, o termo surge como o objetivo de refletir as questões de segurança militar do período, ainda com o termo servindo como parte do campo cognitivo do “interesse nacional”. Esse raciocínio prevaleceu nas décadas seguintes e, portanto, a perspectiva realista, militarista se impôs na formação do conceito de segurança e de Segurança Internacional, ainda que atores internacionais diversos advogassem por uma ampliação e expansão dos temas abarcados pelo termo (B. Buzan; L. Hansen, 2012, p.25).

Ao passo em que o tema de segurança passa a ser debatido dentro do campo acadêmico, outros eventos e fenômenos impunham desafios à manutenção da lógica tradicional do termo. Entre eles, os Choques do Petróleo (1973 e 1979) impuseram grandes reflexões entre os pesquisadores dedicados à área. O termo Segurança Energética nasce como uma consequência direta da Guerra Árabe-

Israelense de 1973 e do embargo do petróleo subsequente realizado pelos países árabes da OPEP. O Primeiro Choque do Petróleo foi tão impactante que além de projetar políticas públicas nacionais, tornou urgente a criação de um organismo internacional voltado para o debate sobre energia.

A *International Energy Agency* (IEA) foi criada com o objetivo de ser um organismo interestatal que pudesse construir em conjunto ações de mitigação em momentos de crise energética. Pela primeira vez na história um organismo construiu um sistema de estocagem energética onde quantidades específicas de petróleo são mantidas em reservatórios de países, empresas e da própria agência; esse sistema, utilizado apenas em situações de crise energética, é mantido até os dias atuais, tendo sido utilizado com alguma regularidade a partir do estopim da Guerra da Ucrânia.

É a partir da década de 1970 que o conceito de Segurança Energética, até então já utilizado no âmbito das políticas estratégicas nacionais, passa a ser sistematizado na academia. Assim, os diálogos acadêmicos foram essenciais para a sintetização do conceito como: as ações estratégicas para a obtenção de um acesso seguro, irrestrito e financeiramente acessível de energia o suficiente para a manutenção da vida político-econômica e militar do Estado-nação. Dado que o mundo passara por grandes conflitos que foram o estopim para a construção de políticas nacionais voltadas para a garantia da segurança energética dos países, a concepção de Segurança Energética foi influenciada diretamente pelo pensamento Realista das Relações Internacionais. Assim, o conceito esteve - e de certa forma ainda está - intrinsecamente conectado com a ideia de Estado, de soberania, de interesses e objetivos nacionais em uma lógica por muitas vezes militarista.

A concepção tradicional de energia só viria a ser desafiada a partir do século XXI. Um dos eventos fundamentais para isso foram o Furacões Katrina e Rita que devastaram áreas dos Estados Unidos em 2005 (A. Silva; T. Rodrigues, 2015). Os impactos de tais fenômenos alcançaram o setor energético, paralisando cerca de 27% de todo o sistema de produção americano e 21% do sistema de refino. Além disso, houve o colapso das plataformas de produção e sondagem, dos oleodutos e gasodutos, além da destruição de boa parte da rede de distribuição de eletricidade (Yergin, 2015). A paralisação em larga escala colocou a vida de milhões de pessoas em risco e suscitou uma mudança de postura em acadêmicos da área.

Daniel Yergin, autor vencedor do Pulitzer pelo livro “*The Prize: The Epic Quest for Oil, Money & Power*”, tem vocalizado a necessidade da expansão do conceito de Segurança Energética (D. Yergin, 2015). A ele se somam outros que consideram que a definição do conceito não abarca todos os problemas multidimensionais e polifacetados relacionados à questão energética (A. Silva; T. Rodrigues, 2015). Em seguimento a essa reflexão crítica, tem sido proposto um alargamento conceitual que ficou conhecido pela alcunha de “os 4 As: *availability, accessibility, affordability, and acceptability*”. Esse alargamento sugere uma preocupação maior com as questões econômicas e ambientais, um direcionamento que é reforçado por autores como Jan Kalicki e David Goldwin (J. Kalicki, D. Goldwin, 2005; A. Silva; T. Rodrigues, 2015). Os autores apontam que o conceito de Segurança Energética engloba duas vertentes: a capacidade de acesso aos recursos e a capacidade de proteger a economia global dos efeitos da volatilidade extrema dos preços.

Quanto às questões econômicas e ambientais, ainda tem sido constantemente colocada em pauta a questão quanto à transição energética verde e a relação intrínseca entre o conceito de segurança energética e os hidrocarbonetos, em especial o petróleo e gás natural. Da perspectiva ambiental, é sentida a necessidade de apostar na produção de energias limpas que permitam mitigar os efeitos nocivos ao planeta de mais de um século de produção em larga escala de hidrocarbonetos. Uma mudança na matriz energética mundial onde energias mais limpas ocupariam maior percentual produtivo do setor energético mundial necessariamente implica na transformação prática do conceito de Segurança Energética, atualmente organizado para assegurar o acesso seguro e irrestrito de petróleo e gás natural.

No cenário econômico, os impactos recentes da Guerra da Ucrânia reforçaram a necessidade da proteção das economias nacionais dos efeitos dos impactos gerados por fenômenos globais. Por envolver a Rússia, o segundo país maior exportador de petróleo e gás natural do mundo, o conflito refletiu a escala de insegurança energética a nível global. As incertezas sobre sanções econômicas e a manutenção das exportações de petróleo e gás natural russas em meio ao conflito produziram um processo inflacionário que se espalhou por todos os campos da economia mundial por meio das conexões entre as cadeias produtivas globais.

O século XXI trouxe para o mundo a urgência de um debate mais amplo e inclusivo sobre as políticas nacionais e supranacionais energéticas. Gargalos nacionais como a pouca diversificação da matriz e de parceiros no mercado energético global tornaram diversos países e organizações supranacionais, como por exemplo a União Europeia, mais suscetíveis à pressão inflacionária subsequente ao conflito. Também tornaram mais visíveis as limitações de acesso energético desses países, o que tem gerado debates para a formulação de políticas nacionais e supranacionais que transformem o setor energético desses países. Ainda assim, o conceito de Segurança Nacional segue bastante vinculado às perspectivas mais tradicionalistas, militarizadas, um cenário que deve ser pouco impactado no curto prazo.

O panorama da segurança energética europeia

Em março de 2022 a União Europeia anunciou que cessaria as importações de gás natural e petróleo da Rússia até o ano de 2027. Nos meses seguintes, a organização oficializou diversas sanções ao setor energético russo que versaram desde a proibição de compra de diesel russo até mesmo o transporte marítimo de produtos derivados do petróleo por mares territoriais de países da União Europeia (A. Duchiadé, 2023). Tal planejamento foi construído como uma forma de retaliação ao governo russo pela invasão à Ucrânia no mesmo ano e desde então o que se viu foi uma queda vertiginosa nas importações europeias de combustíveis fósseis russos. No entanto, uma análise mais profunda sobre as importações europeias revela que essa queda pode ser parcialmente artificial, com a manutenção das trocas comerciais no setor mantidas por meio do uso de Estados mediadores, como é o caso da Índia (P. Prem; S. Cho, 2023).

O presente momento mostra que o cenário energético europeu é complexo e que a União Europeia enfrenta um desafio notável: o de garantir a sua segurança energética afastando-se de seu maior parceiro comercial no mercado energético. A partir da compreensão da magnitude do desafio europeu, estabeleceu-se uma pergunta chave: no campo energético, como se comportou a organização nos últimos anos? A União Europeia sofre de dependência energética e qual o nível da mesma? Para apresentar

tais respostas, o presente estudo buscou fazer uma análise do atual cenário do campo energético da União Europeia com o recorte temporal partindo do ano de 2015. A escolha deste recorte se dá pela importância do estabelecimento da *Energy Union Strategy*, primeiro projeto da Comissão Europeia para a transformação da matriz energética regional após a anexação da Crimeia pela Rússia.

O ano de 2015 foi deveras importante para o campo energético europeu. Em escala regional, ele foi o primeiro ano de forte recuperação no consumo de energia após a Crise Financeira de 2008⁵ (Eurostat, 2022). No entanto, o crescimento da demanda energética veio em um período subsequente a diversos abalos na Geopolítica da Energia mundial que chamaram a atenção da União Europeia. Os anos anteriores haviam sido palco do controverso fenômeno da Primavera Árabe e da segunda crise do gás russo-ucranianas em 2009, mas principalmente da anexação da Crimeia pela Rússia e as consequentes tensões russo-ucranianas que colocaram em risco infraestruturas energéticas. Esses movimentos apontavam para uma mudança nas dinâmicas geopolíticas a nível regional e mundial que, na visão de muitos, colocavam em xeque a segurança energética europeia.

Dos eventos citados, as tensões entre Ucrânia e Rússia que resultaram em um embargo energético russo em 2009 se destacam por afetarem diretamente o espaço e a economia europeia, gerando importantes processos inflacionários e a escassez energética em países europeus como a França, Bulgária, Grécia e Romênia (A. Kramer, 2009). À época, a União Europeia importava mais de 50% da energia que consumia (Eurostat, 2016), com destaque para fontes como gás natural e petróleo. No caso específico do gás natural, as importações russas representavam entre 42% do total de importações realizadas pelos membros do bloco (European Commission – Directorate-General for Energy, 2012).

Tal entrelaçamento energético já explicaria parte do cenário de insegurança energética que se abateu sobre a União Europeia quando seu maior parceiro no mercado energético se envolveu em disputas e tensões regionais com um vizinho.

⁵ Segundo dados da Eurostat (2022), a demanda energética europeia no ano de 2010 foi maior do que a do ano anterior. No entanto, os resultados dos quatro anos seguintes foram de queda da demanda. Essa tendência de queda só seria verdadeiramente quebrada a partir de 2015.

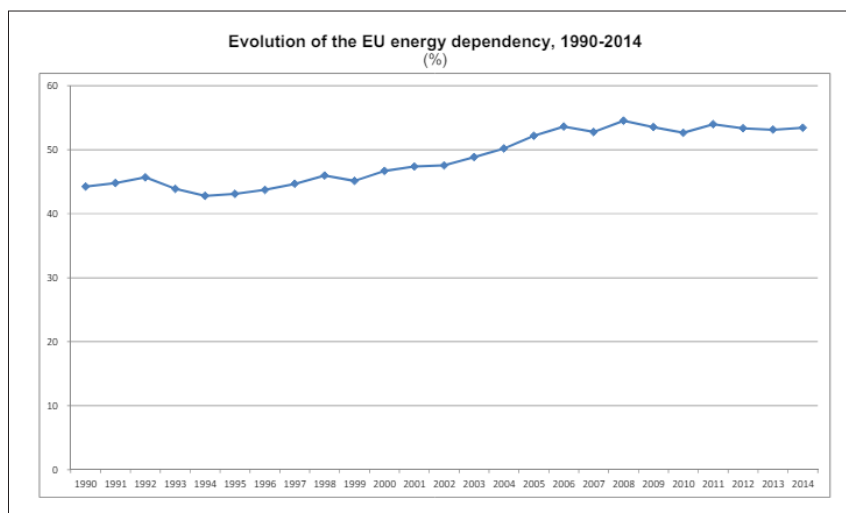


Fig. 1 - Evolução percentual (%) da dependência energética na União Europeia (1990-2014)
(Fonte: Eurostat, 2016).

Fig. 1 - Percentage change (%) of European Union energy dependence (1990-2014)
(Source: Eurostat, 2016).

Contudo, somou-se a essa dimensão características específicas da infraestrutura de transporte energético russo-europeu. Tanto Rússia quanto Ucrânia haviam herdado suas infraestruturas de transporte energético da interconectada rede energética soviética. Portanto, cerca de 80% do gás natural russo que chegava na Europa em 2015 era transportado em gasodutos que passavam pela Ucrânia (European Commission, 2009; S. Ozcan, 2015). Assim, quando em 1º de janeiro 2009 a Rússia realizou cortes no fornecimento de gás para a Ucrânia em razão de fracassadas negociações entre *Naftogaz* e *Gazprom* para acordo dos valores do gás natural e tarifas de trânsito, 30% das importações de gás natural europeias foram seriamente afetadas por um período de quase 2 semanas e os impactos alcançaram diversos países europeus em pleno inverno (S. Ozcan, 2015, p.86). Tal uso russo da energia como arma de poder gerou consternação na União Europeia devido à força do setor energético russo no mercado mundial e da sua capacidade de impactar as economias dos países europeus (S. Ozcan, 2015, p.86). No entanto, apesar de diversos políticos europeus e mesmo o presidente da Comissão Europeia, José Manuel Durão Barroso,

terem manifestado preocupação com o cenário da segurança energética europeia, poucas ações concretas foram realizadas até 2015, um ano depois da anexação da Crimeia pelo exército russo.

A anexação da Crimeia em 2014 foi um ponto sensível para a União Europeia. O *Euromaidan* e destituição de Viktor Yanukovich da presidência da Ucrânia haviam produzido um cenário tenso nas regiões sul e leste ucranianas, onde a maioria étnica russa passou a reivindicar aproximação ou mesmo anexação com a Rússia. Na Crimeia, também de maioria étnica russa, a crise nacional se intensificou com manifestações e conflitos entre forças paramilitares pró-Rússia e forças ucranianas na cidade de Sebastopol e na capital Simferopol. Ao final de fevereiro de 2014, as forças paramilitares pró-Rússia haviam conquistado controle da região e em março a região realizou um referendo muito contestado internacionalmente que teve resultado favorável à secessão da península em relação à Ucrânia e à reintegração à Federação Russa. A anexação oficial da Crimeia à Rússia foi formalizada no dia 18 de março de 2014, mas as tensões na região e entre Kiev e Moscou permaneceram latentes. No campo energético esses atritos se reproduziram novamente por meio de cortes no fornecimento de gás natural russo no mês de julho, dessa vez por alegações russas sobre o não pagamento de dívidas ucranianas e falta de garantias de trânsito seguro para o fornecimento de gás para a Europa. Novamente países europeus foram afetados e a União Europeia precisou mediar rodadas de negociações entre Rússia e Ucrânia até ambos os países alcançarem um acordo para a volta do fornecimento de gás para a Ucrânia e o trânsito seguro da fonte para a Europa. Contudo, a situação de corte de gás para a Ucrânia e novas rodadas de negociação envolvendo a União Europeia viriam a se repetir no ano seguinte, o que gerou um senso de urgência por mudanças em alas políticas europeias.

Em 2015, tais crises do gás russo-ucranianas e a anexação da Crimeia foram alvo de reflexões do idealizador do projeto *Energy Union Strategy* e então Primeiro-Ministro da Polônia Donald Tusk. Em um artigo denominado “*A united Europe can end Russia’s energy stranglehold*” para o jornal Financial Times. Nele, Tusk já sinalizava que o domínio russo no campo energético europeu deveria ser motivo de preocupação. Segundo o mesmo: “(...) *excessive dependence on Russian energy makes Europe weak.*” (D. Tusk, 2014). O artigo ainda chamava

atenção para a suscetibilidade europeia às possíveis flutuações de preços e de fluxos energéticos, principalmente russos, e conclamava a Europa a agir de forma conjunta para corrigir o que o autor chamou de “distorção de mercado”. O impacto dos apontamentos feitos no artigo foi grande na União Europeia e determinante para a formulação de um plano inicial para sanar os problemas apontados por Tusk.

Em fevereiro de 2015, meses após o artigo do Financial Times, a resposta europeia pareceu ter seu pontapé inicial em Bruxelas com o lançamento da *Energy Union Strategy* pela Comissão Europeia. De modo geral, o plano nasceu como um projeto de coordenação de esforços entre os países da União Europeia para atingir o objetivo de garantir aos consumidores europeu, civis e setor econômico, o fornecimento seguro de energia sustentável, acessível e a preços competitivos. Para isso, a estratégia se baseava, e ainda se baseia, em 5 pilares:

- Segurança Energética, solidariedade e confiança;
- Mercado de energia interno totalmente integrado;
- Eficiência energética;
- Ação climática e descarbonização da economia europeia;
- Pesquisa, inovação e competitividade no setor energético.

Para além dos objetivos voltados para o cenário interno, a *Energy Union Strategy* pareceu ter sido criada com um interesse político-estratégico implícito: diminuir a dependência energética europeia dos recursos russos. No ano inicial da estratégia, as características do setor energético da União Europeia se mantinham similares ao ano de 2009. O bloco importava cerca de 54% de toda a energia que consumia em seu território, sendo quase a totalidade dessas importações de combustíveis fósseis (Eurostat, 2017). Somado a esse dado, havia também estatísticas que apontavam que (1) os combustíveis fósseis representavam 73% do mix energético europeu, e (2) o nível de importação dos combustíveis fósseis consumidos em território europeu havia crescido de 53% para 73% entre 1990 e 2015. Ainda que o consumo energético europeu houvesse diminuído 2,5% em relação à 1990 (Balkan Green Energy News, 2017), seu nível de dependência energética havia crescido a partir da manutenção de uma matriz energética baseada em recursos pouco disponíveis em seu território.

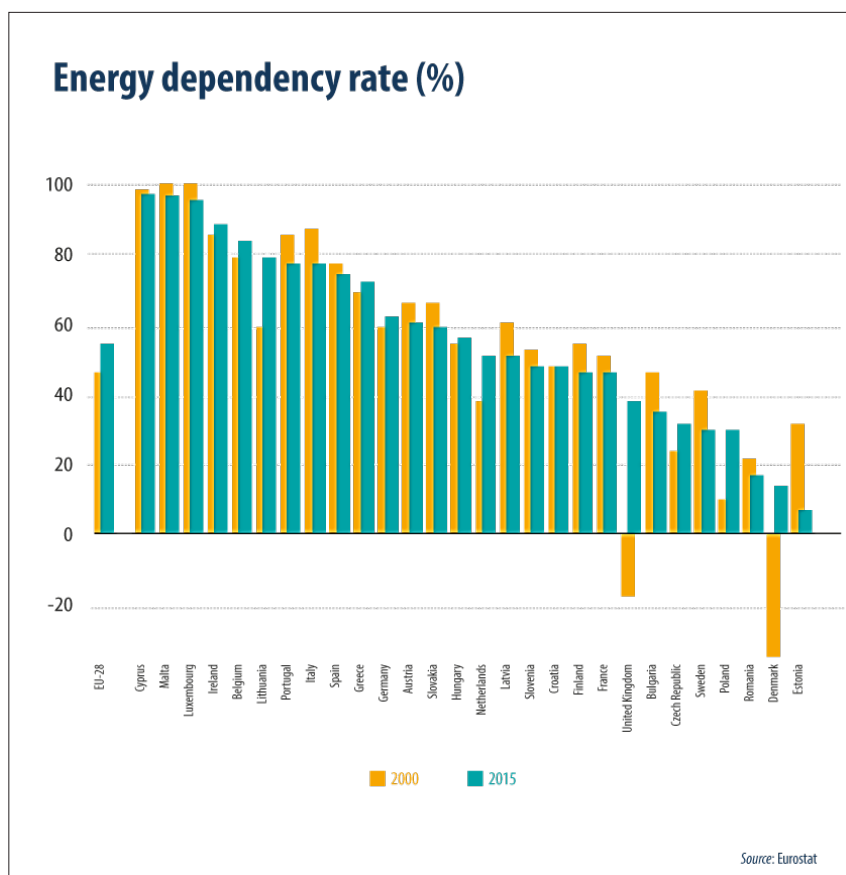


Fig. 2 - Nível de dependência energética na União Europeia (1990-2015)
(Fonte: Eurostat, 2017).

Fig. 2 - Level of energy dependence in the European Union (1990-2015)
(Source: Eurostat, 2017).

Com um nível tão alto de dependência energética, a associação econômica natural no mercado global de energia entre os europeus com a Rússia havia se mantido apesar dos sinais de que o país poderia não ser uma fonte confiável de recursos energéticos no futuro próximo. Em 2015 a Rússia ainda ocupava o lugar de maior parceiro comercial europeu no mercado global de energia. Àquela altura, Moscou representava 29,1% das importações europeias de petróleo bruto, 29,1% de carvão e derivados e 37,3% do gás natural comprado pela União Europeia (Eurostat, 2017).

Dado que quase a totalidade de importações energéticas dentro da organização eram de combustíveis fósseis, é possível afirmar que a Rússia representava cerca de um terço de todas as importações energéticas europeias (Eurostat, 2017).

A profundidade das relações em um mercado estratégico para a vida político-econômica, militar e social dos países europeus deixava, como citara Tusk, a União Europeia fragilizada perante a uma potência global e suscetível às flutuações de preço no campo energético. Portanto, e compreendendo o interesse europeu de se tornar menos fragilizado no campo energético, essa relação precisava ser reduzida e a *Energy Union Strategy* foi a solução encontrada, elaborada e implementada para isso. No entanto, o programa não foi construído totalmente inspirado nos pontos abordados pelo Primeiro-Ministro polonês e isso ficou evidente nos anos seguintes.

Entre 2015 e 2019, a Comissão Europeia elaborou uma série de atualizações da *Energy Union Strategy* para adaptar o setor energético europeu mais seguro, sustentável, competitivo e acessível financeiramente. A União Europeia destinou verbas para investimentos em diversas áreas e Estados membros se comprometeram a adaptar seus setores energéticos a partir da implementação de novas metas para integração, digitalização, descentralização e descarbonização. Assim, em um primeiro momento o mix energético europeu sofreu alterações importantes, sendo a mais notável delas a diminuição do percentual dos combustíveis fósseis na matriz energética da União Europeia (73% para cerca de 65%), conforme dados do Eurostat (2021). Contudo, também entre 2015 e 2019 o planeta enfrentou um destacado aumento da demanda energética. Em escala regional, a União Europeia também observou um crescimento da sua demanda por energia, recuperando-se da queda causada pelos impactos da Crise de 2008 (Eurostat, 2022). Nesse contexto, ainda que tenha ocorrido uma diminuição do consumo dessas fontes, os combustíveis fósseis mantiveram sua posição de destaque no mix energético da União Europeia, como é possível observar no gráfico construído a partir da agência intergovernamental europeia *Eurostat* abaixo.

Além disso, ao contrário do que se previa com a *Energy Union Strategy*, ao final do período supracitado a Europa se viu ainda mais fragilizada do que outrora em outros aspectos do cenário energético. Seu nível de dependência energética aumentara e os países do bloco importaram 61% do que consumiram no ano de 2019. Além disso,

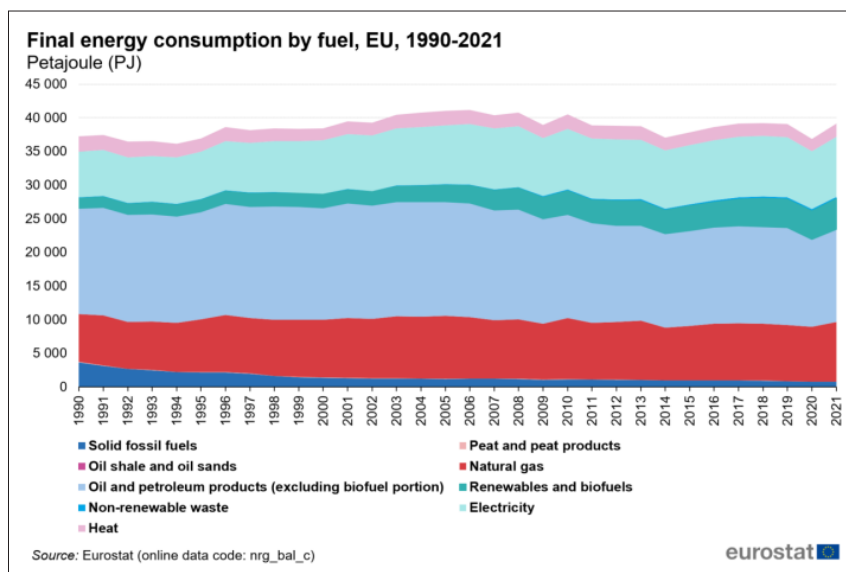


Fig. 3 - Demanda energética na União Europeia (1990-2021) (Fonte: Eurostat, 2022).

Fig. 3 - Energy demand in the European Union (1990-2021) (Source: Eurostat, 2022).

os índices de dependência energética para com a Rússia praticamente não sofreram alterações. Em 2019 Moscou exportara 26,9% do petróleo bruto comprado pelos europeus, o que representou uma queda no comércio de petróleo entre os parceiros econômicos. Contudo, a Rússia também foi responsável pelo envio de 41% do gás natural e 46,7% do carvão importados pela União Europeia, dois aumentos significativos nas trocas russo-europeias (Eurostat, 2021).

Em 2019, a *Energy Union Strategy* (EUS) dava claros sinais de que não estava produzindo as transformações esperadas. As limitações na execução eficiente da estratégia podem ter raízes no seu formato. Algumas das principais solicitações feitas à época como a da criação de um mercado europeu de gás natural ou a de criação de mecanismos de transparência para acordos internacional no setor energético não sobreviveram e desapareceram do projeto final do EUS. Determinados países da União Europeia enxergaram as sugestões como uma possível ameaça de centralização por parte da instituição e se colocaram contrários à formalização de tais planos na estratégia conjunta (K. Oroschakoff, 2015).

Por outro lado, também houve uma limitação ou reestruturação com relação aos planos mais ambiciosos do projeto. Diferentemente da ideia de manutenção da exploração de certos recursos fósseis para obtenção da segurança energética que Tusk propusera, o *Energy Union Strategy* previa metas ambiciosas de descarbonização do mix energético do bloco europeu e a diminuição da sua demanda energética. Apesar disso, pouco constava no projeto sobre questões de governança e *enforcement* que poderiam garantir que países com matrizes energéticas mais sujas se mantivessem de acordo com a estratégia do bloco; esse problema só seria parcialmente sanado anos mais tarde quando líderes dos países do bloco entraram em acordo para seguir as leis de transparência para o setor, em especial para contratos de gás natural (K. Oroschakoff, 2015).

Dito isso, o período supracitado também foi de avanços na pauta das energias limpas – uma alternativa para diminuir a dependência europeia dos hidrocarbonetos e da Rússia. Em 2018 os países da União Europeia também aceitaram as propostas da Comissão Europeia para o investimento de €873 milhões para o desenvolvimento de infraestruturas produtivas de energias limpas. No seguimento dos avanços, entre 2019 e 2020 também foi lançado pela Comissão Europeia e aprovado pelo Parlamento Europeu o *European Green Deal*, uma agenda verde com o objetivo de criar instrumentos que garantissem à Europa neutralizar suas emissões de CO₂ até 2050. Por fim, em congruência com as metas estabelecidas pelo *European Green Deal*, em 2021 foram também aprovados pacotes e estruturas legais que visavam a ampliação da produção de energias limpas, como por exemplo o *European Climate Law*⁶ e o *Fit for 55 in 2030 package*⁷.

Ao passo em que essas movimentações indicavam um interesse na diversificação da matriz energética europeia e no afastamento dos hidrocarbonetos, deve-se apontar a contradição entre os discursos, movimentações e os dados reais do

⁶ O *European Climate Law* é o arcabouço legislativo que estabelece uma estrutura supraestatal legal para que a União Europeia alcance as metas e os objetivos estabelecidos do *European Green Deal*.

⁷ O *Fit for 55 in 2030 package* é um conjunto de propostas estabelecidas para rever e atualizar a legislação da União Europeia, além de implementar iniciativas com o objetivo de garantir que as políticas do bloco estão em conformidade com os objetivos climáticos acordados pelo Conselho e pelo Parlamento Europeu.

período. Ao contrário do que poderia se pensar dado o grande arcabouço legal construído em torno da produção de energias limpas, o mix energético europeu se manteve dependente dos combustíveis fósseis até 2021. Adiciona-se a esse fato a resiliência dos níveis de dependência energética do bloco. Em 2021, a União Europeia importou 56% de toda a energia que consumiu, com destaque para os percentuais de importação dos hidrocarbonetos consumidos no bloco (Eurostat, 2023):

- Gás Natural: a União Europeia importou 83% do gás natural que consumiu em 2021;
- Petróleo bruto: a União Europeia importou 95% do petróleo bruto que consumiu em 2021;
- Carvão e derivados: a União Europeia importou 37,5% do carvão que consumiu em 2021.

Chamava ainda a atenção a relevância das exportações russas para os europeus que se mantiveram razoavelmente estáveis mesmo em meio a pandemia de Covid-19. Em 2021 a Rússia foi responsável por 28% das importações europeias de petróleo bruto, 44% do gás natural e 52% do carvão importado pelo bloco (Eurostat, 2023). Como apontado, havia contradições destacadas nas ações de diversos países da União Europeia que fortaleciam suas relações comerciais no campo energético com a Rússia em meio a assinatura de uma série de compromissos em prol da diversificação energética europeia. A Alemanha, uma das líderes do bloco, e o caso dos gadosutos *Nord Stream* 1 e 2 são exemplos notáveis dessa inconformidade de ações.

Alternativas, oportunidades e desafios para o processo da segurança energética europeia

Até o fim do ano de 2021 haviam poucos indícios de que chegaria ao fim rapidamente a incongruência entre as políticas supranacionais e políticas públicas nacionais no campo energético europeu. No entanto, em fevereiro de 2022 o exército russo adentrou o espaço territorial ucraniano, dando início a uma guerra que envolveria outras grandes potências e reacenderia rivalidades regionais e globais

históricas. Expondo uma grande disputa por posições de poder dentro do sistema internacional, o conflito deu continuidade a crise multidimensional iniciada pela pandemia de Covid-19 e impactou diversas áreas político-econômicas e sociais, dentre elas o setor energético.

Segundo o Banco Mundial, em 2020 o comércio exterior russo foi responsável pela 46% do Produto Interno Bruto do país (G. Chon, 2022). Nas trocas internacionais, o comércio de petróleo e gás natural representou mais de 50% das exportações do país. Já enveredando pelo setor energético, em 2021 o valor das exportações de petróleo e gás natural haviam representado cerca de 36% do orçamento federal russo, em uma demonstração do peso do setor para a economia do país (Russia's..., 2022). Com a ciência da relevância de tal segmento para as finanças e o esforço de guerra russo, do ponto de vista geopolítico foi uma estratégia natural a pressão internacional pela criação de sanções ao setor. No entanto, a União Europeia demorou a aplica-las em decorrência dos impactos sistêmicos relacionados com sanções ao seu maior parceiro comercial no mercado energético. Ainda assim, elas ocorreram⁸ – iniciadas com a proibição de transporte do petróleo russo em dezembro de 2022 – e despertaram a ávida busca por soluções que possibilitassem a desassociação rápida da segurança energética da União Europeia com as produções russas.

É no campo da busca por soluções que garantam a o acesso seguro, a suficiência energética e a desvinculação com o mercado russo que a presente seção se constrói. Aqui, far-se-á uma exposição das alternativas e oportunidades possíveis para o processo de asseguramento da segurança energética europeia no curto e longo prazo, destacando-se as decisões já tomadas no último ano. Para isso e para uma melhor visualização do leitor, escolheu-se metodologicamente dividir as ações já realizadas e as que são projetadas como alternativas possíveis para o futuro em duas subseções: panorama do presente e perspectivas para o futuro. Esta última, apresenta ainda uma reflexão crítica sobre as limitações, desafios e consequências das possibilidades propostas.

⁸ Dos combustíveis fósseis, apenas o gás natural russo não sofreu sanções formais da União Europeia (Euronews, 2023)

O cenário energético europeu após início da Guerra da Ucrânia

Assim que se deu início à Guerra da Ucrânia ficou claro para os países da União Europeia de que grandes transformações precisariam ser realizadas em seu setor energético. Políticas que visassem a desvinculação da Rússia no campo das relações energéticas eram tão necessárias quanto, ao mesmo tempo, garantir alternativas de suprimento para a manutenção da segurança energética europeia no curtíssimo prazo de tempo. Dessa forma, ainda em maio de 2022 a Comissão Europeia emitiu o *REPowerEU Plan* (European Commission, 2023b), um plano detalhado que conta com um orçamento de 300 mil milhões de euros⁹ e visa transformar o sistema energético europeu, reduzindo rapidamente a sua dependência dos combustíveis fósseis russos e acelerando a transição energética verde.

O *REPowerEU* foi construído a partir de três objetivos: a poupança de energia, uma maior produção de energias limpas e a diversificação das reservas energéticas europeias. Para isso, o programa elaborou as seguintes vertentes de ações:

1. Diversificação do aprovisionamento energético;
2. Garantia de um aprovisionamento energético com preços acessíveis;
3. Poupança energética;
4. Investimento em energias limpas.

No âmbito do aprovisionamento energético, ficou acertado entre os Estados-membros da União Europeia de que era imperativa a boa vontade na disposição e troca de gás natural em caso de necessidade. Além disso, seja por meios coletivos (como as viagens do comissário europeu para energia Kadri Simson) ou por meios nacionais-individuais, se utilizou e tem-se utilizado da diplomacia energética para o estabelecimento de acordos com países terceiros quando no caso de importações via gasodutos e também para o asseguramento de parcerias comerciais diversas. Segundo Schulz e Engelkes (2022, p.8), a pressão por alternativas fez com que houvesse uma verdadeira parada de líderes europeus e dos organismos europeus nas regiões vizinhas, com destaque para a África, Oriente Médio e Mar Cáspio.

⁹ Segundo a própria Comissão Europeia, esse orçamento é financiado por meio de cerca de 72 mil milhões de euros em subvenções e mais de 225 mil milhões de euros em empréstimos.

Parte por conta da orientação da *REPowerEU*, parte dada a necessidade urgente, o apelo teve resultados. No caso dos acordos e parcerias, cabe destacam-se: (1) as alianças comerciais formadas com Namíbia, Egito (European Commission, 2022) e Cazaquistão sobre a produção e transporte de hidrogênio e (2) o acordo da União Europeia com o Azerbaijão para dobrar o envio de petróleo para a Europa até 2027. Ademais destes, Rainovitch e El Safty (2022) sinalizam a relevância da assinatura dos acordos com o Azerbaijão, Egito e Israel (EU..., 2022) para o envio de gás natural para a Europa.

No entanto, se no mercado de gás natural houve desenvolvimentos importantes, no campo do petróleo a diplomacia energética europeia enfrentou dificuldades. Em um primeiro momento, a União Europeia e seus Estados-Membros passaram a observar a Arábia Saudita e os Emirados Árabes Unidos como possíveis parceiros comerciais estratégicos. Isto porque estes detêm reservas de petróleo suficientes para evitar uma escassez da fonte a nível mundial (S. Engelkes; L. Schulz, 2022, p. 13). Porém, apesar dos esforços do bloco e dos Estados Unidos, a Organização de Países Exportadores de Petróleo (OPEP) – órgão do qual Arábia Saudita e Emirado Árabes Unidos são membros – se recusou em um primeiro momento a aumentar substancialmente a sua produção de petróleo (S. Engelkes; L. Schulz, 2022, p. 13). Isso fez com que a Guerra da Ucrânia produzisse um aumento notável dos preços da commodity que tiveram impactos na economia europeia nos primeiros meses de 2022.

A partir de junho de 2022, entretanto, a organização aumentou sua produção para compensar as possíveis sanções ao petróleo russo (S. Engelkes; L. Schulz, 2022, p. 13). Além disso, ainda que ambos os países produtores mantivessem posições neutras em relação à Rússia, a parceria entre eles e a União Europeia no mercado de petróleo bruto se solidificou nos últimos meses. No caso da Arábia Saudita, a mesma ocupa o posto de terceira maior exportadora de petróleo bruto europeia. À sua frente ficaram apenas Estados Unidos e Noruega, dois tradicionais parceiros que também operaram de modo a expandir o comércio com o bloco e assim garantir o suprimento de petróleo em 2022 (New Oil Map, 2023).

Sobre a questão da acessibilidade financeira, a União Europeia atuou em duas frentes: construindo iniciativas de ação coletivas e implementando novas regulamentações para o setor. Os canais oficiais do bloco afirmam que as ações

planejadas pela *REPowerEU* têm garantido preços acessíveis no mercado de energia, principalmente em decorrência do lançamento da Plataforma Energética da União Europeia, em abril de 2022. A plataforma tem sido importante para a coordenação de ações e negociações do bloco no mercado energético, em especial de gás natural. Ela atua como um fórum para ações conjuntas e sob sua direção foi criado o mecanismo *AggregateEU*, para a centralização da demanda europeia e conexão com ofertantes confiáveis. A partir dessa iniciativa de compra pública comum de gás, já se garantiu o acesso conjunto europeu a mais de 42 mil milhões de metros cúbicos de gás natural. O número foi alcançado através das primeiras quatro rondas de negociações com empresas ofertantes em 2023. Em fevereiro de 2024 a plataforma ainda lançou oficialmente um *mid-term tender*, serviço visando suprir as necessidades de diversos atores no médio prazo, onde os compradores poderão apresentar a sua procura de gás para vários períodos de 6 meses entre abril de 2024 a outubro de 2029. (M. Prado, S. Frexes, 2023; Directorate-General..., 2024).

As iniciativas de ação coletivas dentro da organização se ancoraram em novos modelos de regulamentações para o setor energético. A partir de 2022 houve uma série de adequações nas regras e metas para o setor energético, criadas por organismos dentro do arcabouço da União Europeia, que visavam garantir o cumprimento das ações e objetivos estabelecidos pelo *REPowerEU*. Essas novas regulamentações operam nos mais diversos âmbitos dentro do setor energético, desde a facilitação de investimentos na produção de energias renováveis até a criação de ordenamentos para a compra conjunta de energia. No caso de acessibilidade financeira, uma das novas regras estabelecidas pela União Europeia que impactaram o comércio de energia do bloco foi a criação da norma de abastecimento mínimo de 80%¹⁰ das reservas subterrâneas de gás natural europeias até primeiro de novembro de 2022. Visando a garantia de abastecimento, a nova regulamentação aumentou a demanda por gás natural pelos países membros do bloco, o que influenciou no estabelecimento do *AggregateEU*.

¹⁰ A partir de novembro de 2023, a meta anual de abastecimento mínimo passou a ser de 90% dos reservatórios subterrâneos. No caso de 2023, a meta foi batida ainda em agosto, segundo a Comissão Europeia.

Em relação ao *AggregateEU*, destaca-se também o “Regulamento de Solidariedade” ou *Council Regulation* (EU 2022/2576) (Official..., 2022). A nova regulamentação entrou em vigor em dezembro de 2022 e foi criada para garantir a solidez do mecanismo de compra conjunta europeia. A partir dela estabeleceu-se que todos os Estados-membros deveriam entrar no *AggregateEU* com um pedido de pelo menos 15% da quantidade mínima de energia estipuladas para os seus reservatórios. Além de fortalecer a iniciativa, o novo regulamento também prevenia uma fuga e disputa entre os estados-membros fora da plataforma. Por fim, ainda cabe destacar que para o mercado interno a União Europeia criou uma regulamentação emergencial estipulando um teto para os valores de gás natural dentro do bloco. O prazo de validade do mecanismo foi prorrogado até janeiro de 2025, ainda que os valores de gás natural praticados no ano de 2023 estivessem muito abaixo do teto de €180/MWh estipulado pela organização (D. Gros, 2023; K. Abnett, 2023).

Se por um lado as iniciativas parecem ter algum nível de sucesso, outros fatos levantam questões quanto à acessibilidade financeira do mercado energético europeu. Um dos casos mais controversos é o aumento célere da quantidade de GNL importado dos Estados Unidos. Conforme exposto pelo jornalista Gavin Maguire para um artigo da *Reuters*, o custo do GNL para a Europa quase dobrou entre agosto de 2021 e 2022 (G. Maguire, 2022). Segundo a própria Comissão Europeia, a média do valor de importações anuais no bloco saltou dos €300 mil milhões de euros (2012-2019) para mais de €600 mil milhões a partir de 2022 (European Commission, 2023f). Como bem aponta Maguire (2022), esse aumento dos custos da energia foi negligenciado dada a necessidade premente de garantir a segurança energética dos países do bloco em meio às pressões ativadas pela Guerra da Ucrânia. Assim, houve uma preferência da organização por estabelecer comércio com parceiros estratégicos como os Estados Unidos, mesmo que os custos logísticos (como o transporte transatlântico e construção de usinas de regaseificação) encarecessem os contratos de GNL. No entanto, em 2024 deve haver uma maior pressão dentro do bloco para a diminuição dos gastos, o que tem fortalecido iniciativas alternativas como as ações por economia e eficiência energética e investimentos em energias sustentáveis.

No caso da terceira vertente de ações, a de poupança de energia é considerada pela União Europeia a forma mais simples, barata, segura e limpa de reduzir a

dependência europeia dos hidrocarbonetos russos. Nesse sentido, a primeira ação tomada pela Comissão Europeia ainda no inverno de 2022 foi a proposição da diminuição de pelo menos 15% do consumo de gás. Todos os Estados-membros aceitaram e entre agosto de 2022 e março de 2023 a demanda de gás natural no bloco caiu cerca de 18%, um número que motivou a renovação por mais um ano da meta de redução de consumo pelos países do organismo.

Parceira das ações para poupança de energia, a lógica da eficiência energética também permite um menor desperdício energético, diminuindo assim a demanda energética. A *REPowerEU* vem atualizando suas metas de eficiência energética e em julho de 2023 a União Europeia entrou em acordo para a revisão de metas da *Energy Efficiency Directive* (European Commission, 2023b). Na revisão ficou acordado que até 2030 deveria haver a redução adicional de 11,7% do consumo energético em relação às projeções já existentes de 2020. Isso significa que a União Europeia estipulou que seu consumo energético primário até 2030 não poderá ultrapassar as 992 mil toneladas de petróleo equivalente (Mtep) (Parlamento Europeu, 2024). Para isso, cada país membro se comprometeu a atualizar suas contribuições anuais e a diretiva ainda prevê um mecanismo especial de reforço das ações para o caso de os países não cumprirem suas metas.

Para concluir a discussão sobre o cenário atual do setor energético europeu, há de se citar a vertente de ações para energias alternativas. Na diretiva do *REPowerEU*, o enfoque dado é para a expansão das energias consideradas renováveis, com destaque para o objetivo do plano de acelerar a transição verde. Segundo a Comissão Europeia, o projeto teve como resultado entre 2021 e 2023 (European Commission, 2024):

- A geração, pela primeira vez na história, de mais eletricidade a partir de fontes eólica e solar do que a partir de gás;
- O recorde de 95,8 GW de nova capacidade de energia solar instalada, totalizando 259,99GW de capacidade instalada em território da União Europeia;
- O aumento da capacidade eólica na Europa em 17 GW, totalizando 221 GW de capacidade produtiva no território do bloco;
- O aumento da participação das fontes renováveis (39%) na produção de eletricidade europeia;

- A diminuição do percentual do gás natural russo de 45% para 15% nas importações europeias.

Ademais, o projeto também prevê a substituição de 24 mil milhões de metros cúbicos de gás natural por produção de energias renováveis até o fim de 2023 (European Commission, 2024). No campo das regulamentações e em concordância com o *Fit For 55*, a União Europeia também teve forte atuação, buscando a partir de novas legislações fixar novas e mais altas meta para a produção de renováveis no continente. Para garantir a possibilidade de atingir as metas, a organização ainda atualizou o *Green Deal Industrial Plan*, visando uma atualização e adaptação do setor industrial europeu, tornando-os mais limpos e preparados para a utilização e produção de energias renováveis.

Em relação a produção de energias alternativas, alguns comentários também devem ser feitos. O primeiro tem relação direta com a característica intermitente de diversas fontes alternativas. Uma fonte intermitente é aquela que não está continuamente disponível para conversão em energia e é de complexo armazenamento (P. Erber, 2016). Assim, apesar de existir um nível de previsibilidade quanto à produção energética de fontes intermitentes sazonais – caso das energias solar e eólica, é geralmente esperado que se busque alternativamente a complementação energética por meio de outras fontes, consideradas mais seguras (P. Erber, 2016). Essas características fazem com que exista uma hesitação no comprometimento de governos com a sua utilização como matriz energética principal de um Estado, e a maioria dos países opta por fontes consideradas mais “confiáveis” em seus planejamentos de segurança energética.

No caso da União Europeia, ainda que ela alegue se comprometer com a transição verde e a diminuição de gases de efeito estufa, o que se tem visto é a manutenção da importância de hidrocarbonetos no mix energético do bloco. O carvão teve sua produção aumentada para 349 milhões de toneladas (5% a mais em comparação a 2021) e seu consumo dentro do espaço da organização foi de 454 milhões de toneladas, 2% maior do que em 2021 (Eurostat, 2023b). Por sua vez, o gás natural representa um importante papel na matriz energética europeia. Mesmo com a queda de 13% da sua demanda em 2022, a União Europeia entende que a relação “eficiência energética vs.

grau de poluição”¹¹ torna a fonte vital para a manutenção da vida político-econômica e social do bloco. Por isso, o Parlamento Europeu decidiu (European Parliament..., 2023) manter a classificação de energias renováveis para alguns usos da fonte e da energia nuclear. Essa definição importa, pois, é a partir dela que se dá a liberação e incentivo para certos investimentos no setor energético. A controvérsia fica pela utilização política da taxonomia para garantir a produção de energias mais poluentes em detrimento de outras mais limpas.

Por fim, é possível perceber que as ações supracitadas no atual cenário energético estiveram (e em larga medida ainda estão) baseadas em ferramentas como novas regulamentações e na diplomacia energética para alcançar os objetivos estabelecidos pela União Europeia e seus órgãos. Entre controvérsias e limitações, é perceptível que há um esforço para resposta rápida aos problemas e desafios presentes no cenário energético europeu que, por sua vez, visa também construir bases sólidas para uma profunda transformação do setor no longo prazo.

As limitações e desafios da busca pela Segurança Energética europeia

Diversas das soluções propostas na seção anterior acabam extrapolando o escopo temporal do curto prazo e se tornando também iniciativas transformativas do setor europeu no médio e longo prazo. Essas propostas, em geral, visam um processo de descarbonização do mix energético europeu e um afastamento das fontes fósseis tradicionais. No entanto, uma questão que se impõe no presente e que tem impactos para o médio prazo é a necessidade de garantia da segurança energética durante o processo de transição energética sustentável pretendido pela União Europeia.

A partir desse assunto, cabe examinar alguns fatores que podem criar desafios à capacidade do bloco europeu de fazer uma transição energética sustentável no médio e longo prazo ao passo que: (1) alcançar sua segurança energética e (2) se distanciar do mercado energético russo. Além da característica intermitente de

¹¹ O gás natural tem bons índices de eficiência energética ao mesmo tempo que é considerado o combustível fóssil com menor grau de emissão de gases estufa (S. Engelkes; L. Schulz, 2022).

parte das fontes alternativas que tem sido considerada uma limitadora ao processo de transição energética sustentável, também estão entre os fatores: as dinâmicas regionais, condicionalidades da logística de transportes existente e transformações da política energética. Para analisá-los, a presente seção vai explorar os mercados que se apresentam hoje que são considerados como possíveis alternativas de fornecimento energético para a União Europeia, compreendendo que eles se subdividem em: África, Oriente Médio, Mar Cáspio e Estados Unidos.

Em relação ao continente africano, as relações no mercado de energia entre a região e o bloco europeu são bem estabelecidas e razoavelmente resilientes (S. Engelkes; L. Schulz, 2022). No continente destaca-se a região do norte onde países como Argélia, Marrocos, Líbia, Egito e mesmo a Tunísia tem acordos no setor energético com a União Europeia e também possuem infraestrutura de transporte para realizar o deslocamento de energia até o continente europeu. Gasodutos como o *MedGaz*, *TransMed* e o *Maghreb-Europe Pipeline* (MEP) são rotas conhecidas que levam gás natural da Argélia, Marrocos e Tunísia até a Europa e passaram a ser vistas pelo bloco europeu como alternativas interessantes após o estopim do conflito entre Rússia e Ucrânia. Além delas, avista-se também a possibilidade de novas trocas comerciais entre as regiões envolvendo outras fontes energéticas como o hidrogênio (G. Chiappini, 2023). No entanto, o potencial aumento das trocas entre o bloco e os países do continente africano enfrenta desafios limitantes relacionados à infraestrutura, alianças geopolíticas e segurança regional. Considerada desatualizada, a infraestrutura de produção e transporte energético africana precisaria ser alvo de intensos investimentos para uma necessária renovação e expansão da sua capacidade. Contudo, a busca por investidores não se mostra fácil e não necessariamente interessa ao continente europeu devido as disputas regionais que por vezes abalam a segurança da região, como é o caso das tensões entre Argélia e Marrocos (S. Engelkes; L. Schulz, 2022). Por outro lado, a parceria de alguns países como a Argélia com outras potências como a Rússia no setor energético¹² aumenta a dificuldade na aproximação entre a União Europeia e esses países porque, segundo Engelkes e Schulz, isso os tornam parceiros não confiáveis.

¹² Argélia e Rússia mantem laços políticos sólidos, inclusive no setor energético onde a Gazprom detém porcentagens de direitos em campos de produção de gás natural argelinos.

Ainda assim, há pelo menos uma grande possibilidade disponível: o Gás Natural Liquefeito. Em 2021, 15% das exportações de gás natural do Egito foram direcionadas à Europa por meio de navios e terminais GNL. Ainda que mais cara do que o envio tradicional por gasodutos, a saída do GNL é uma via menos poluente, com uma fonte energética segura que poderia ser uma solução de curto e médio prazo para a Europa. No entanto, mesmo ela enfrenta a questão quanto à infraestrutura já que Egito – e outros países africanos – e a própria Europa precisariam investir na construção e adaptação de terminais para o recebimento do gás liquefeito. Ainda assim, com uma boa dose de boa vontade entre as partes, essa poderia ser uma solução factível para a diversificação e segurança do mix energético europeu que já recebe GNL vindo não apenas do Egito, mas também de outros países como os já citados Estados Unidos.

Conforme já dito anteriormente, hoje os Estados Unidos são os maiores exportadores de GNL para a Europa. Esse aumento sensível das trocas entre o país e o bloco europeu veio com o peso financeiro da escolha por segurança de fornecimento e parceria estratégica. No entanto, e como supracitado neste artigo, o envio de GNL dos Estados Unidos tem como principal entrave a questão financeira, dados (1) os custos logísticos de deslocamento e construção de infraestrutura nos portos europeus, (2) a alta demanda criada após a invasão russa à Ucrânia e (3) o *hiperlucro* realizado pelas empresas revendedoras do GNL em solo europeu (A. Hernandez, 2023). Os valores das negociações entre os parceiros vêm trazendo preocupações tanto para líderes nacionais europeus quanto para o Parlamento Europeu e já existem pressões para a diminuição desses valores no médio prazo, assim como uma realocação de investimentos em fontes e mercados alternativos.

Dada a necessidade de encontrar parceiros confiáveis e que realizem trocas a preços mais acessíveis, a Europa também se voltou para o Oriente Médio. Dentre eles, o Qatar, maior exportador de GNL do mundo, tem dado indícios de interesse no fortalecimento das relações comerciais entre o país e a União Europeia (S. Engelkes; L. Schulz, 2022). Além dele, os Emirados Árabes Unidos e a Arábia Saudita, grandes produtores de petróleo, também se mostraram abertos a fortalecer os laços comerciais com a Europa. Contudo, importa citar que antes de construir novas parcerias, é preciso analisar certas características das mesmas. No caso do

O Oriente Médio, a insegurança regional opera como um possível fator limitante. O caso que mais chama atenção nos últimos anos é o dos ataques dos rebeldes Houthis, do Yemen, a instalações da Aramco na Arábia Saudita (DW, 2023). A instabilidade regional sublinha um dos principais desafios para o estabelecimento de relações mais próximas com os países da região.

Além desse fator, ainda se destaca as relações diplomáticas dos países do Oriente Médio e suas consequências geopolíticas. No caso do gás natural, diversas monarquias do Golfo têm na Rússia um importante parceiro estratégico, o que recai na mesma problemática já enfrentada com os países do norte da África: confiança no estabelecimento de parceiros estratégicos. Esse caso é ainda mais sensível dada a capacidade de comércio que poderia ser realizado entre os países Oriente Médio e a Europa. Conforme apontam Engelkes e Schulz (2022, p.14), um avanço no estabelecimento de acordos comerciais de longo prazo entre esses países e o bloco ainda deveria ser bem analisado pois tem a capacidade de criar novas dependências energéticas.

Por fim, outro mercado alternativo em vista da Europa é o Mar Cáspio. Com imensas reservas de petróleo e gás natural e uma infraestrutura bem desenvolvida no setor de produção e transporte, a região despontou rapidamente como uma opção de curto e longo prazo para acordos comerciais. A presidente da Comissão Europeia, Ursula von der Leyen, realizou uma viagem de caráter oficial ainda em 2022 para Baku em busca de ampliar a colaboração com os países da região. Por ocasião, a União Europeia celebrou um acordo de parceria estratégica no setor energética com o Azerbaijão (D. O'Byrne, 2022) e mais tarde o bloco também assinou acordos com o Cazaquistão para a produção de hidrogênio verde (J. Lillis, 2022). A parceria ainda poderia ter avançado mais, caso não fossem fatores estratégicos que limitam o desenvolvimento desse elo.

O mais importante deles é a presença inexorável da Rússia na região. Sendo um dos países com território no Mar Cáspio e a maior herdeira da infraestrutura logística de energia da região, a Rússia se nega a perder força no referido espaço e utiliza seu poder e influência para impedir que os outros países se distanciem dela. Esse é o caso do projeto do gasoduto TransCáspio que poderia estabelecer uma via direta entre Cazaquistão e Europa sem passar pela Rússia, mas que se

encontra parado, sem prospectos de realização devido à pressão de Moscou (The Ministry of Foreign Affairs of the Russia Federation, 2015). Dessa forma, a Rússia se coloca como um entrave no âmbito geopolítico e material para uma aproximação *de facto* com a região. Sua atuação acaba restringindo a capacidade de expansão da infraestrutura logística regional que seria essencial para o transporte energético para a Europa.

Como visto, existem fontes e mercados que despontam como alternativas à Rússia para o fornecimento de energia em acordos de longo prazo com a União Europeia. No entanto, entraves logísticos, geopolíticos e financeiros se colocam como desafios para uma reorientação do planejamento europeu em direção a essas alternativas. Além deles há também a controvérsia que envolve a decisão por mercados de petróleo e gás natural enquanto a União Europeia tenta construir um plano de transição energética verde e sustentável para o longo prazo. Nesse sentido, a opinião pública também pode operar como limitadora de acordos que sejam vistos como incoerentes com os planos de estabelecer o bloco como uma incubadora de economias verdes.

Conclusões

A presente pesquisa buscou traçar um debate envolta do tema da Segurança Energética europeia. Para isso, se introduziu novas reflexões quanto ao conceito de Segurança Energética, expandindo o seu significado para atualizá-lo frente às necessidades do século XXI. Esse esforço foi necessário para traçar uma análise crítica sobre a situação do atual cenário energético europeu frente ao desafio de garantir a Segurança Energética para o bloco após o estopim da Guerra na Ucrânia. Por isso, buscou-se analisar as perspectivas de curto e longo prazo do setor energético europeu, fazendo um apanhado das maiores ações realizadas pelo bloco no sentido de diversificar seu mix energético, tornando-o mais limpo, renovável e desatrelado da Rússia. O que se concluiu foi que há boas perspectivas no campo de desenvolvimento de fontes energéticas menos poluentes, mas que a União Europeia não pretende se desatrelar de fontes consideradas mais eficientes e

seguras para a manutenção da vida político-econômica e militar do bloco. Portanto, mercados alternativos como o Oriente Médio, a África, Mar Cáspio e Estados Unidos para garantir o fornecimento de combustíveis fósseis têm sido analisados como possibilidades para celebração de contratos de longo prazo. No entanto todos tem características desafiadoras que envolvem certo nível de perdas financeiras ou inseguranças para a Europa. Assim, o processo de se desvincular totalmente do setor energético russo, garantindo a sua segurança energética se mostra um desafio de longo prazo e difícil resolução para o bloco europeu.

Referências bibliográficas:

- Abnett, K.. (2023, dezembro 19). EU to extend emergency gas price cap for another year. *Reuters: Exploration & Production*. Disponível em: <https://www.reuters.com/business/energy/eu-extend-emergency-gas-price-cap-another-year-2023-12-19/> [Acesso em: 30/06/2024].
- AL JAZEERA (2022, junho 15). EU signs gas deal with Israel, Egypt in bid to ditch Russia. Disponível em: <https://www.aljazeera.com/news/2022/6/15/eu-signs-gas-deal-with-israel-egypt-in-bid-to-ditch-russia> [Acesso em: 18/10/2023].
- BALKAN GREEN ENERGY NEWS (2017). EU dependency on fossil fuel imports on rise despite energy consumption decrease. Disponível em: <https://balkangreenenergynews.com/eu-dependency-on-fossil-fuel-imports-on-rise-despite-energy-consumption-decrease/> [Acesso em: 15/10/2023].
- Barak, O. (2015). Outsourcing: Energy and Empire in The Age of Coal, 1820–1911. *International Journal of Middle East Studies*, 47(03), 425–445.
DOI: <https://doi.org/10.1017/s0020743815000483>
- Buzan, B. & Hansen, L. (2012). *A evolução dos Estudos de Segurança Internacional*. São Paulo: Ed. Unesp, 556p.
- Cabrita-Mendes, A. (2022, março 8). Respostas Rápidas. Rússia é o maior fornecedor de energia da UE. Como quer Bruxelas reduzir a dependência? *O Jornal Económico*. Disponível em: <https://jornaleconomico.pt/noticias/respostas-rapidas-russia-e-o-maior-fornecedor-de-gas-petroleo-e-carvao-a-ue-como-e-que-bruxelas-quer-reduzir-dependencia-859275/> [Acesso em: 05/09/2023].
- Chiappini, G. (2023, janeiro 27). União Europeia avança em gasoduto para hidrogênio. *Epbr*. Disponível em: <https://epbr.com.br/uniao-europeia-avanca-em-gasoduto-para-hidrogenio/> [Acesso em: 18/09/2023].
- Chon, G. (2022, março 16). Russia punches economic hole above its weight. *Reuters*. Disponível em: <https://www.reuters.com/breakingviews/russia-punches-economic-hole-above-its-weight-2022-03-16/> [Acesso em: 10/09/2023].
- Clifford, C. (2022, julho 6). Europe will count natural gas and nuclear as green energy in some circumstances. *CNBC*. Disponível em: <https://www.cnn.com/2022/07/06/europe-natural-gas-nuclear-are-green-energy-in-some-circumstances-.html> [Acesso em: 20/10/2023].

- Deutsche, W. (2022). Houthi rebels hit Aramco, other facilities in Saudi Arabia. Disponível em: <https://www.dw.com/en/yemens-houthi-rebels-hit-aramco-other-facilities-in-saudi-arabia/a-61188764> [Acesso em: 22/10/2023].
- Duchiade, A. (2023, outubro 29). União Europeia embarga derivados de petróleo russos, e medida pode afetar Brasil. *O Globo*. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/mundo/noticia/2023/02/uniao-europeia-embarga-derivados-de-petroleo-russos-e-medida-pode-afetar-brasil.ghtml> [Acesso em: 28/08/2023].
- El Safty, S. & Rabinovitch, A. (2022, junho 15). EU, Israel and Egypt sign deal to boost East Med gas exports to Europe. *Reuters*. Disponível em: <https://www.reuters.com/business/energy/eu-israel-egypt-sign-deal-boost-east-med-gas-exports-europe-2022-06-15/> [Acesso em: 08/09/2023].
- Engelkes, S. & Schulz, L. (2022). Out of Siberia, into the Desert? The Middle East and North Africa as Building blocks of Europe's Energy Transition. *International Reports*, 2, 6-19. ISBN: 0177-7521.
- Erber, P. (2016, maio 5). Fontes Intermitentes para geração de energia elétrica. *Valor Econômico*. São Paulo.
- EUROPEAN COMMISSION (2009). The January 2009 Gas Supply Disruption to the EU: An Assessment. Commission Staff Working Document SEC, 977.
- EUROPEAN COMMISSION – DIRECTORATE-GENERAL FOR ENERGY (2012). *EU energy in figures – Statistical pocketbook 2012*. Publications Office. Disponível em: <https://data.europa.eu/doi/10.2833/11169> [Acesso em: 30/06/2024].
- EUROPEAN COMMISSION (2023a). European Climate Law. Disponível em: https://climate.ec.europa.eu/eu-action/european-climate-law_en#:~: [Acesso em: 02/02/2024].
- EUROPEAN COMMISSION (2023b). REPowerEU: Energia a preços acessíveis, segura e sustentável para a Europa. Disponível em: https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/european-green-deal/repowereu-affordable-secure-and-sustainable-energy-europe_pt#diversificar-o-nosso-aprovisionamento-energ%C3%A9tico [Acesso em: 15/10/2023].
- EUROPEAN COMMISSION (2023c). AggregateEU – questions and answers. Disponível em: https://energy.ec.europa.eu/topics/energy-security/eu-energy-platform/aggregateeu-questions-and-answers_en [Acesso em: 10/09/2023].
- EUROPEAN COMMISSION (2023d). Joint gas purchasing: The AggregateEU mechanism to increase energy security for Europe. Disponível em: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/qanda_23_2404 [Acesso em: 20/10/2023].
- EUROPEAN COMMISSION (2023e). EU Energy Platform. Disponível em: https://energy.ec.europa.eu/topics/energy-security/eu-energy-platform_en [Acesso em: 10/09/2023].
- EUROSTAT (2016). *Evolution of the EU energy dependency, 1990-2014*. Eurostat. Disponível em: <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/7150363/8-04022016-AP-EN.pdf/c92466d9-903e-417c-ad76-4c35678113fd> [Acesso em: 15/10/2024].
- EUROSTAT (2017). *European energy dependence rate in the European Union (2000-2015)*. Eurostat. Disponível em: <https://ec.europa.eu/eurostat/cache/digpub/energy/2017/bloc-2c.html> [Acesso em: 15/10/2024].
- EUROSTAT (2022a). *Final energy consumption by fuel, European Union, 1990-2021 (Statistics Explained)*. Eurostat. Disponível em: <https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/SEPDF/cache/29046.pdf> [Acesso em: 01/11/2024].
- EUROSTAT (2022b). Shedding light on energy in the EU - A guided tour of energy statistics, 2022 edition. DOI: <https://doi.org/10.2785/640865>.

- Fernandes, A. (2022, abril 27). Rússia interrompe exportação de gás para a Polónia e a Bulgária. *Jornal de Negócios*. Disponível em: <https://www.jornaldenegocios.pt/economia/europa/uniao-europeia/detalhe/russia-interrompe-exportacao-de-gas-para-a-polonia-e-a-bulgaria> [Acesso em: 28/08/2023].
- Hübner, K. (Ed.). (2015). *Europe, Canada and the Comprehensive Economic and Trade Agreement* (Vol. 3). Routledge.
- INTERNATIONAL ENERGY AGENCY - IEA (2022). Gas Market Report, Q2-2022. Disponível em: <https://www.iea.org/reports/gas-market-report-q2-2022> [Acesso em: 18/10/2023].
- INTERNATIONAL RENEWABLE ENERGY AGENCY - IRENA (2015). Renewable energy in the European Union. Disponível em: <https://www.irena.org/eu> [Acesso em: 30/06/2024].
- Kollamthodi, S., Bauen, A., Smith, M. & Bazilian, M. (2023, junho 29). How REPowerEU could help build a robust hydrogen economy. *World Economic Forum*. Disponível em: <https://www.weforum.org/agenda/2023/06/how-repowereu-could-help-build-a-robust-hydrogen-economy/> [Acesso em: 28/08/2023].
- Lindley, C. (2022, março 11). Infographic: Europe's reliance on Russian energy. *Politico*. Disponível em: <https://www.politico.eu/article/infographic-europes-reliance-on-russian-energy/> [Acesso em: 22/10/2023].
- Müller, B. (2023). Energiewende and Security of Supply: The EU Energy Policy Framework and the Role of Renewables. *Renewable Energy*, 169, 462-470. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.renene.2021.01.135>
- Nicolas, F., Thomsen, A. S. W. & Benyera, E. (2021). *Compendium of Hydrogen Energy: Hydrogen Storage, Distribution and Infrastructure* (Vol. 3). Elsevier.
- Nordström, L. (2022, abril 4). Nord Stream 1 pipeline: Will Russia stop gas supplies to Europe? *Deutsche Welle*. Disponível em: <https://www.dw.com/en/nord-stream-1-pipeline-will-russia-stop-gas-supplies-to-europe/a-61306169> [Acesso em: 28/08/2023].
- Oliveira, J. (2023, fevereiro 5). Estratégia para diversificação do fornecimento energético da UE. *El País*. Disponível em: <https://brasil.elpais.com/internacional/2023-02-05/estrategia-para-diversificacao-do-fornecimento-energetico-da-ue.html> [Acesso em: 05/09/2023].
- ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT -OECD. (2012). *Environmental Outlook to 2050: The Consequences of Inaction*. OECD Publishing. DOI: <https://doi.org/10.1787/9789264122246-en>
- Robinson, F. (2023, março 14). The energy weapon: Europe's reliance on Russian gas and the threat to energy security. *Energy Policy*, 154, 112252. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.enpol.2021.112252>
- Santos, A. (2022, junho 30). UE e Israel avançam em novo gasoduto. *Valor Econômico*. Disponível em: <https://valor.globo.com/mundo/noticia/2022/06/30/ue-e-israel-avancam-em-novo-gasoduto.ghtml> [Acesso em: 05/09/2023].
- THE TIMES (2022, setembro 27). Gazprom: Europe's winter gas storage could be at risk. Disponível em: <https://www.thetimes.co.uk/article/gazprom-europes-winter-gas-storage-could-be-at-risk-pmj7vg99k> [Acesso em: 10/09/2023].
- Toivanen, T., Nygren, T., Huuhtanen, A. & Romakkaniemi, M. (2022). Europe's Energy Future: Perspectives on Renewable Energy. *Renewable and Sustainable Energy Reviews*, 139, 110690. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.rser.2020.110690>
- Tzogopoulos, G. N. (2022, setembro 5). The geopolitics of natural gas in the Eastern Mediterranean. *Mediterranean Quarterly*, 33(1), 1-18. DOI: <https://doi.org/10.1215/10474552-9337556>

- UNITED NATIONS (2015). *Paris Agreement*. Disponível em: https://unfccc.int/sites/default/files/english_paris_agreement.pdf [Acesso em: 30/06/2024].
- Valentina, S. (2022). Understanding EU-Russia energy relations. *Energy Research & Social Science*, 86, 102459. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.erss.2021.102459>
- Vine, D. (2023, outubro 25). A new chapter in European energy security: The AggregateEU gas procurement platform. *International Energy Agency*. Disponível em: <https://www.iea.org/commentaries/a-new-chapter-in-european-energy-security-the-aggregateeu-gas-procurement-platform> [Acesso em: 20/10/2023].
- Yergin, D. (2011). *The Quest: Energy, Security, and the Remaking of the Modern World*. Penguin Press.
- Zabek, M. (2022, março 10). The EU's race to reduce its dependence on Russian energy. *BBC News*. Disponível em: <https://www.bbc.com/news/world-europe-60659513> [Acesso em: 22/10/2023].
- Ziegler, M. S., Jacobson, M. Z., Delucchi, M. A., Bauer, Z. A., Heavey, C. C., Fisher, B. S., ... & Hodge, B. M. (2022). Storage requirements and costs of shaping renewable energy toward grid decarbonization. *Nature Communications*, 13(1), 1-9.
DOI: <https://doi.org/10.1038/s41467-022-28532-6>

(Página deixada propositadamente em branco)

**INSEGURANÇA TRANSFRONTEIRIÇA:
DESAFIOS NO CONTROLO DE REDES E GRUPOS
ORGANIZADOS COM MOBILIDADE ELEVADA**
**CROSS-BORDER INSECURITY:
CHALLENGES IN CONTROLLING ORGANIZED
NETWORKS AND GROUPS THAT ARE HIGHLY MOBILE**

Nélio Guerreiro

Polícia Judiciária (Portugal)

Diretoria do Centro – PJ

ORCID: 0000-0002-3647-3227 nelio.guerreiro@pj.pt

Resumo: Decorrem tempos em que se tornou banal usufruir de vários territórios, de transpor fronteiras de forma acessível e prática, não se cingindo esta flexibilidade a elementos específicos, sendo que as células e grupos criminosos usufruem das mesmas vantagens que os demais. Essas potencialidades despoletadas pela modernidade, assentes em fenómenos como a globalização, dão azo a desafios sérios na alçada da repressão e controlo criminal, dado que os grupos organizados que se dedicam a ilícitos penais, se encontram dotados de mobilidade elevada, transfronteiriça, intercontinental, que perpassa vários ordenamentos jurídicos heterogéneos.

Palavras-chave: Globalização, criminalidade, cooperação internacional.

Abstract: In our time it has become common to take advantage of various territories, to cross borders in an accessible and practical way, without restricting this flexibility to specific elements, with criminal cells and groups enjoying the same advantages as everyone else. These potentialities triggered by modernity, based on phenomena such as globalization, give rise to serious challenges in terms of repression and criminal control, given that organized groups focused on criminal offences have high cross-border, intercontinental mobility which runs through several heterogeneous legal systems.

Keywords: Globalization, criminality, international cooperation.

Introdução

Os desafios das entidades policiais na ótica da cooperação internacional estruturam-se em torno da problemática da criminalidade transnacional¹, mormente nas suas refrações no seio de práticas ilícitas de âmbito internacional, conotadas pela sua flexibilidade, gravidade e particularidades.

Em detalhe, a globalização e a modernização das sociedades assumem um papel fundamental na consecução de um processo evolutivo constante, desferindo alterações sucessivas no modo de vida das populações. Estas transformações operam numa lógica de incremento da qualidade de vida dos agentes sociais, pugnando pelas facilidades que vai gerando no quotidiano. Ora esta realidade é universal, não definindo com restrições qual o seu escopo de atuação, sendo que, grupos criminosos que se erguem de forma constante, muitos deles organizados, fazem uso dessas vantagens da modernidade. Este aproveitamento acaba por incrementar a sua capacidade de consumir ilícitos, diminuindo paralelamente a agilidade das entidades policiais dos demais países, pelos limites impostos pela lei e pelas diferenças que caracterizam os diversos ordenamentos jurídicos.

¹ Nas vestes de grupos estruturados e na criminalidade dita organizada.

Assim, têm sido desenvolvidos mecanismos legais e ferramentas variadas que visam agilizar a atividade policial a nível transnacional, assente na cooperação inter-institucional, tornando-a eficaz e desprovida de entraves. Contudo, este posicionamento ponderoso é fustigado por limitações de difícil eliminação, que se radicam na escassez de recursos, em procedimentos burocráticos e na falta dos ajustes necessários a determinadas ferramentas.

Em geral, porquanto se delineam estratégias políticas e legais em matéria de cooperação policial, a eficácia traduz-se na vertente operacional e na obtenção tempestiva de determinadas informações. Por conseguinte, na ausência desta flexibilidade de atuação, torna-se hercúleo controlar grupos criminosos com mobilidade elevada, habilitados pelos sistemas modernos que os dotam de cinésia acrescida e versatilidade preponderante.

Globalização e a materialização de redes

Atualmente, o termo globalização não é estranho a ninguém, sendo um fenómeno que define vivências e caracteriza a natureza das sociedades pós-modernas (V. Silva *et al.*, 2020, p.3). Aqui, a interconexão afirma-se como a premissa orientadora das práticas hodiernas, de todas os géneros, em que a transformação das relações entre o Estado e a sociedade civil se regem pelo ritmo de globalismos cirúrgicos e localizados², estruturando novas regras comuns de atuação e de governação internacional (J. Amorim, 2019, p.4).

A complexidade que pauta o fenómeno da globalização gera incidências em várias esferas, mormente a nível político, social, económico e territorial³. Portanto, a reestruturação da fragmentaridade espacial, balizada pela delimitação de fronteiras político-estaduais, veio-se diluindo com a eclosão da modernidade, que privilegia a multiplicidade de acesso a territórios (R. Haesbaert, 2006, p.29). Em rigor, a iminência

² Definidos na perspetiva de Boaventura de Sousa Santos (1995, p. 263), revestindo impactos de imperativos transnacionais em escalas mais reduzidas, localizadas.

³ No que concerne a questões de administração governativa.

da globalização neoliberal surgiu como um motor de encurtamento das distâncias e promotor da compressão do espaço-tempo (D. Harvey, 1989, p.260), abrindo portas à construção de territorialidades extensas, verdadeiras multiterritorialidades (R. Haesbaert, 2006, p.32). Consignou-se uma mobilidade complexa, fluida e enraizada no poder económico dos atores sociais disseminados pelo globo, cuja transposição de fronteiras, rígidas ou diluídas, se efetiva de forma banal. Há um entrosamento quase simbiótico entre humanos e territórios, de cariz versátil, que se efetiva na facilidade com que estes últimos são acedidos e atravessados.

Sobretudo, o mundo passou a operar como uma célula única, pautada por conexões múltiplas, transfigurando-se organicamente através de uma passagem semi-paulatina de territórios-zona para frações territoriais que constituem redes extensas (Haesbaert, 2006, p.34). Como paradigmas impulsionadores desta realidade, sublinha-se a importância das revoluções dos meios de transporte e nas comunicações, fenómenos que permitiram a transposição de territórios não só aos mais abastados, mas a toda uma panóplia de outros estratos sociais (Guerreiro, 2023, p. 27). Verificou-se a nível global que no acesso a formas de transporte cada vez mais abundantes e sofisticadas, derivado da massificação da oferta, foi induzida uma redução dos preços de bilhetes quando se trata de meios públicos, alargando-se o seu espectro de alcance e de utilizadores. Foram-se, portanto, registando enfraquecimentos das fronteiras, contrapostos por aumentos constantes de fluxos demográficos, onde os detentores de capitais de mobilidade elevados fazem uso das suas mais-valias.

Outro campo de relevância substancial é o ciberespaço, propelado pela natureza da internet que despoletou uma ligação massificada de inúmeros atores à volta do planeta, o que abriu caminho a uma nova era na interação entre humanos, digitalmente concretizada (R. Al-Rodhan, 2006, p.5). Esta informatização redefiniu formas de entretenimento, potenciou novas atividades laborais e aligeirou processos variados⁴, centralizando a comodidade dos consumidores. Fala-se,

⁴ Comerciais (ex: aquisição de produtos); de prestação de serviços (ex: realizar formações à distância com recurso a ferramentas como o “zoom”); atinentes a operações bancárias (ex: transferências e pagamentos elaborados à distância, efetivados com recurso a aplicações específicas).

portanto, num cariz essencialmente tecnológico, que define vivências e orienta comportamentos, consagrando-se uma efetiva sociedade da informação (Werthein, 2000, p.73). Contudo, este mutualismo gradual entre real e virtual é possibilitado a troco da facultação de uma contrapartida, deveras severa, que incide sobre dados, essencialmente pessoais, mas também bancários e de naturezas variadas⁵. Estima-se que a generalidade das entidades responsáveis pela administração de ferramentas eletrónicas⁶ fazem tratamento de dados dos usuários para fins incógnitos, existindo limites legislativos que estabelecem balizas temporais relativas aos hiatos que essas informações podem ser armazenadas⁷, destarte, não existem mecanismos de controlo incisivo que permitam aferir qual o uso dado àqueles elementos durante o interregno em que são guardados⁸.

Deste modo, a dependência crescente da tecnologia, que possibilita o acesso à informação com um simples *click* ou recurso a *smartphones*, abriu paralelamente portas a oportunismos e à dependência elevada de centralização de informação (passíveis de ataques informáticos a grupos específicos de servidores), e, nalguns casos, à dispersão da mesma (após consumação de crime informático de subtração de fundos monetários, os mesmos podem ser transferidos para vários pontos do planeta a uma velocidade vertiginosa). Também a centralidade do capitalismo veio originar a formulação de uma economia global, assente em ligações complexas, adstritas a canais privilegiados de troca de informações e capitais, onde se destacam estruturas económicas organizadas, de teor hegemónico, que influenciam a ordem social⁹.

⁵ Desde dados concretos, atinentes à identidade dos usuários das ferramentas digitais, a elementos bancários, como somente informáticos, como dados de base – IP's, dados de tráfego – possibilitam averiguar endereços eletrónicos consultados, entre outros.

⁶ *Websites* com necessidade de registo, aplicações digitais, entre outros.

⁷ Regulamento da União Europeia n.º 679/2016, de 27 de abril.

⁸ Em Portugal, a questão dos dados é regulamentada pela Lei n.º 58/2019, de 08 de agosto e pela Lei n.º 32/2008, de 17 de julho. Aduz-se que a preservação de dados, por exemplo, nos acervos informacionais das operadoras (VODAFONE/NOS/MEO) tem a duração de um ano, aos quais se pode ter acesso em sede de investigação criminal com recurso a despacho judicial.

⁹ Tornando-se vetores idóneos para práticas de branqueamento de capitais – em Portugal, ilícito previsto na Lei n.º 58/2020, de 31 de agosto.

A par destes localismos globalizados¹⁰ (J. Amorim, 2019, p. 6), a exclusão à mobilidade altamente fluída de agentes antrópicos no espaço é habitualmente derivada de variáveis de cariz económico¹¹. Com isto presente, alude-se que qualquer cidadão é caracterizado pela capacidade intrínseca, ínsita no seu livre arbítrio, de cometer crimes¹². Em rigor, essa liberdade individual pode ser acompanhada por outras posturas idênticas, o que poderá gerar grupos criminosos com uma finalidade ou interesses comuns (C. Cossa, 2021, p.8). Por conseguinte, se a dinâmica expansionista de entrosamento intersubjetivo e intercultural estimulada pela globalização afeta tudo e todos, engloba estes sujeitos dotados de liberdade de ações. Assim, as fações criminosas fazem uso das vantagens trazidas pelo encurtamento das distâncias e do mundo em rede, explorando as suas falhas, limitações, e substancialmente, as suas vantagens¹³, sustendo-se que muitas práticas ilícitas são produtos diretos da globalização (M. Jenner, 2011, p. 23).

Por ora, substancia-se que esta lógica imanente de transversalidade de atuação num palco mundial se aplica a grupos organizados, células criminosas que se materializam com o fito de perpetrar atividades ilícitas, visando em última instância, por norma, proventos elevados.

Mecanismos adstritos ao encurtamento das distâncias

Enquadrando a “realidade móvel” potenciada pela globalização, impera aludir a uma formulação jurídico-política com efeitos práticos que ilustre esta uniformização territorial, caracterizada pela dissipação de controlo fronteiriço. Deste modo, como

¹⁰ Fenómenos localizados, que transpõem fronteiras, que se globalizam.

¹¹ Apesar de existirem outras condicionantes.

¹² O que poderá suceder através da mera vontade, que poderá induzir a ofensa de bens jurídicos alheios, cuja proteção legal dos mesmos culmina na responsabilidade penal.

¹³ A consumação dos atentados do 11 de setembro radicou-se na transposição aero-territorial com recurso a meios de transporte velozes, cujo processo de construção de aeronaves poderá ter beneficiado da lógica do mundo em rede, pela partilha de materiais e de matéria-prima.

bastião da liberdade de movimentos, recorre-se ao Espaço Schengen¹⁴, fruto de um projeto europeu moderno, à data vanguardista, que congrega atualmente o maior espaço de circulação livre do mundo, desprovido de controlo fronteiriço¹⁵. Regulado pelo Código das Fronteiras Schengen, abrange 29 países europeus (25 dos quais são Estados-Membros da União Europeia¹⁶) e permite a livre circulação de pessoas, sendo que por via terrestre¹⁷ (fronteiras internas) os movimentos efetuados realizam-se sem qualquer registo/fiscalização¹⁸.

Em termos de mobilidade, a formulação Schengen fomentou o turismo, facilitou viagens de negócios, originou alterações demográficas e gerou concentrações populacionais criadas pelo livre arbítrio de ações, assentes na vontade imanente de quem viaja de conhecer outros territórios, e se assim pretender, ali se fixar. Foram inúmeras as vantagens coligidas nesta ótica, sendo o espaço Schengen um marco de peso na aquisição de direitos associados à cidadania europeia, à esfera de mobilidade dos nativos dos restantes países signatários do acordo e da convenção, e dos indivíduos que transitam no seu interior. Contudo, esta liberalização da mobilidade comprimiu as valências da investigação criminal e do controlo policial, gerando um vazio em sede dos acervos informacionais acerca de quem entra nos países que integram a zona de livre circulação, se a entrada se registar por via terrestre.

¹⁴ Instituído em 1985 – países signatários originalmente – França, Alemanha, Bélgica, Países Baixos e Luxemburgo.

¹⁵ Ao nível das fronteiras internas, exceto quando haja informação de índole policial acerca da existência de ameaças ao nível da segurança pública. Por exemplo, criminosos em fuga, perigosos, que transitam entre países com recurso a viaturas terrestres.

¹⁶ Quase a sua totalidade – União Europeia tem, em 2024, 27 países.

¹⁷ Por via aérea, por exemplo, há sempre um registo (até nos voos particulares – é sempre possível averiguar quem deu entrada em aeroportos, aerogares ou aérodromos).

¹⁸ Realidade que possibilita, em primeira mão, a elementos integrantes de grupos criminosos, transpor fronteiras sem que as autoridades competentes se apercebam. As pesquisas em bases de dados policiais, caso se efetivasse controlo pontual, permitiriam tempestivamente constatar se aqueles viajantes possuíam antecedentes criminais, mandados de detenção ativos, pedidos de paradeiro ou processos de interdição de entrada no país a decorrer. Seria possível averiguar se os eventuais veículos constavam de investigações ativas ou se, sobre elas, impendiam pedidos de apreensão por parte de órgãos de polícia criminal ou de tribunais. Não obstante esta realidade, a ausência de controlo não é absoluta, sendo realizada caso existam ameaças específicas de índole criminal, previamente identificadas.

Numa confluência de visão paralela à dinâmica instaurada pelo espaço Schengen, novas rotas de tráfego aéreo e marítimo foram surgindo ao longo dos anos, originando facilidades em termos de mobilidade, tornando-se as viagens internacionais acessíveis a um rol alargado de agentes sociais, que outrora careciam do poder económico para aceder a meios de transporte. Nas viagens aéreas, o surgimento das companhias *low cost* esboça a realidade da versatilidade crescente de transpor territórios, alargando possibilidades, visto que as operadoras comerciais, neste âmbito, mediante estudos de mercado, centram a sua atividade em rotas de curta e média distância, subtraindo-se à atuação em aeroportos de dimensão considerável, explorando trajetos que outrora eram efetuados com base em preços elevados (B. Raposo, 2008, p.25). O mesmo sucede com os deslocamentos em corpos de água, cujo volume acrescido de inúmeras embarcações de diversas dimensões e com finalidades heterogêneas, permitem dissimular a natureza das viagens caso a sua finalidade seja ilícita, como sucede no tráfico de estupefacientes por via marítima¹⁹.

Por outro lado, os meios de comunicação e o ciberespaço representam os baluartes da interação humana hodiernos, permitindo todo um vivenciar e consumir de ações à distância, com impactos que se poderão fazer sentir em pontos diferentes do globo, o que torna a distância um mero detalhe. Realidade esta que foi possibilitada pela banalização do acesso à internet contínuo e acessível em qualquer lugar, dinâmica comportamental que se enraíza em fatores como a oferta massificada de “*smartphones*” a preços acessíveis, fruto de mercados competitivos que incitam a prática de preços baixos para vencer os oponentes nesta área de atuação.

Verifica-se à luz desta panóplia de fenómenos que o mundo se comprimiu, tornou-se mais reduzido no que tange à atuação antrópica, que se rege por dinâmicas de mobilidade e interação flexíveis e imediatas, pelo que as configurações sociais de ordem coletiva se diversificam e dão azo a agrupamentos heterogêneos, com finalidades variadas.

¹⁹ Conforme vem sendo atestado pela Unidade Nacional de Combate ao Tráfico de Estupefacientes da PJ, responsável por apreensões de substâncias ilícitas na ordem de várias toneladas nos últimos anos (RASI, 2021).

Emergência de grupos criminosos

Os fenômenos até aqui abordados representam sinais evidentes de uma evolução constante que prima pela harmonização social entre povos, definindo o próprio pedigree do ser humano enquanto agente que se encontra em constante mutação. Destarte, na vanguarda do melhoramento coletivo, os sistemas evolutivos, independentemente de qual seja a área, são conotados por falhas, ou melhor, por pontos menos fortes, que permitem a sua exploração para finalidades distintas daquelas para as quais foram desenhados (H. Carrapiço, 2005, p.178). Juntando esta dinâmica à própria natureza dos grupos criminosos, sustém-se que mesmo na ausência de falhas (que são um ponto idílico), são estudadas estratégias constantes por parte destes que visam tirar partido da própria consolidação dos sistemas sociais²⁰.

As práticas informais esperam por esse nicho, pela abertura com amplitude suficiente para explorar as suas fragilidades, assim opera a criminalidade²¹. Nesta esteira, o agente criminoso beneficia das facilidades que o mundo moderno globalizado proporciona, pois tal como o cidadão comum, também faz uso de meios de comunicação, recorre a transportes e executa operações de índole económica no seu quotidiano. Cronologicamente, no cerne da discussão política, atentando para a emergência de grupos criminosos, recorre-se à Convenção de Palermo, realizada em 2000, que preconizou a noção de “*Criminalidade Organizada Transnacional*”, promulgando a sua importância crescente em matéria de segurança e política externa.

Alguns destes grupos têm a sua génese em países com características específicas, dotados de fragilidades associadas à legalidade, transpondo a sua atividade para outras nações distantes por oferecerem melhores condições para consumir a atividade ilícita, dado que representam um mercado mais favorável e possuem ordenamentos jurídicos com normas mais brandas, mormente em termos de molduras penais. É por exemplo, o que sucede na esfera do tráfico de estupefacientes, pautado na Colômbia pela organização, elevado poder e recursos económicos amplos. Além

²⁰ Conforme sempre sucedeu no campo jurídico, em que agentes criminosos procuram lacunas na lei.

²¹ Atenta sempre à iminência de analisar as lacunas da lei, da falta de segurança dos mecanismos.

da violência associada a esta prática, vigoram hegemonicamente os cartéis²², que se erguem com base no domínio e exploração das condições precárias em que vivem as populações locais. Assume-se, portanto, que essas fações criminosas podem ganhar forma em conjunturas socioeconómicas propícias para o efeito, conseguindo adquirir recursos e aumentar a sua influência e poder²³. Esta lógica trespassa para cenários de países desenvolvidos, de primeiro mundo, em que os pólos urbanos marcados por focos em que vivem etnogrupos mais vulneráveis, têm maior risco de incorrer em atividades ilícitas devido à falta de alternativas legais associadas a práticas laborais²⁴ (T. Silva, 2009, p.29).

Também as questões de índole económica se fazem sentir no palco da atuação criminal em sede de vetores de fluxos de capitais transfronteiriços. Densificam-se redes de tecido empresarial que se introduzem nos mercados financeiros com negócios legítimos, cuja capacidade jurídica de gozo e fins lucrativos se encontram associados a vários géneros de comércio. Pelo vasto leque de atividades económicas que caracteriza a modernidade, surgem de forma quase incessável agentes que operam nos mercados, o que dificulta, caso se afigure necessário, realizar um controlo e monitorização efetivos daqueles por parte das autoridades. A facilidade com que os grandes grupos económicos movimentam capitais representam um destes fenómenos, dado que ilícitos como o branqueamento de capitais e algumas práticas proibidas que integram a criminalidade económico financeira, podem ser concretizados à distância, com recurso a aplicações²⁵ e acessos a várias contas bancárias e ferramentas associadas.

Os grupos criminosos transnacionais aproveitam-se dos mecanismos de encurtamento das distâncias como o espaço Schengen e as novas rotas aéreas, mesmo quando são oriundos de países distantes, mas almejam praticar crimes

²² Amplamente disseminados pela América do Sul e enraizados no México.

²³ É a realidade registada em bairros sociais e complexos habitacionais conotados por populações mais desfavorecidas. O traficante alheio ao bairro faz-se valer das condições precárias dos elementos que ali residem para fazer lograr o seu negócio – arranjando distribuidores das substâncias, intermediários e negociadores, que caso obtenham sucesso nas suas ações, recebem contrapartidas em dinheiro e em responsabilidade no seio da sua atividade.

²⁴ Como sucede em bairros sociais, devido a fatores de vulnerabilidade.

²⁵ Associadas a entidades bancárias.

em territórios longínquos²⁶. Esta noção verifica-se com algumas células mafiosas de origem asiática, que recorrendo a voos internacionais se deslocam até países europeus nórdicos, efetivando-se apenas registo de entrada no espaço europeu após desembarque naquelas nações. Ulteriormente com recurso a automóveis alugados, os criminosos transpõem territórios até ao sul do continente, onde permanecem até adquirir uma nacionalidade²⁷ ou título de residência, sendo que, ainda encetam viagem até outro país, onde acabam por consumir atividades ilícitas como o tráfico de estupefacientes (RASI²⁸, 2021, p.61). Ou seja, primeiro - os meios de transporte e rotas variadas permitem a deslocação; o espaço de livre circulação Schengen, aquando da chegada dos grupos -“camufla” os seus trajetos (pela ausência de fiscalização e registo por via terrestre); os procedimentos de aquisição de títulos de residência e nacionalidade cada vez mais céleres - permitem a aquisição de documentos europeus; e, novamente a multiterritorialidade a funcionar - concede nova deslocação ao país de destino, onde se consumam os ilícitos. Após efetivação dos atos criminosos, abandonam o país, vigorando *a posteriori*, já no âmbito da investigação criminal, as limitações legais entre ordenamentos jurídicos, voltando o agente ao país onde tem a nova nacionalidade, recém-adquirida. Para solucionar a situação, entrará aqui a cooperação policial internacional²⁹, desprovida de uma série de elementos informacionais destinados à identificação cabal dos criminosos, que seriam dado adquirido, se não fossem os mecanismos jurídico-funcionais previamente analisados a funcionar (ausência de controlo Schengen). Por acréscimo, esta panóplia de eventos que permitem a dissimulação da atividade criminosa fomenta a perceção social acerca das limitações das autoridades perante o fenómeno, assim como estimula a vontade de atuação de outros criminosos, contribuindo para a emergência de mais conjuntos de pessoas que se organizam para praticar ilícitos.

Noutra perspetiva, enquanto o homem médio se concentra em executar a sua atividade laboral da melhor forma possível, os elementos constituintes de

²⁶ Pela maior probabilidade de dissimulação dos seus atos e elisão da sua eventual responsabilidade perante as autoridades dos países de destino.

²⁷ Exemplificando – a espanhola.

²⁸ Relatório Anual de Segurança Interna.

²⁹ Com o fito de seguir o rasto do(s) suspeito(s).

grupos criminosos procuram fazer o mesmo no seu âmbito de ação, estudando de forma cuidada a existência de lacunas legislativas e de controlo operacional da atividade das autoridades. Aquando da identificação desses “lapsos” organizativos e estruturais, emergem mais indivíduos e grupos dispostos a arriscar a sua sorte em matéria criminal, motivados por uma confiança que emerge do facto de que conseguirão ilidir a atividade das entidades policiais. Assim, o próprio Estado de Direito na sua atuação, máxime na perspetiva legislativa, concede pequenos hiatos espaciais que abrem caminho a atividades informais, que podem canalizar mais do que interessados singulares, suscitando-se agrupamentos de sujeitos que irão executar atividades concertadas desprovidas de legalidade.

Conforme o seu estatuto, nível de especialização e natureza dos crimes praticados, sublinha-se que uma franja específica dos grupos criminosos organizados com mobilidade elevada, se infiltram facilmente em pontos de interesse, como empresas com determinados privilégios e nas demais estruturas dos Estados.

Por outro lado, é importante reter que, não é só a criminalidade organizada, subjacente a estas configurações que usufrui da mobilidade, também os restantes infratores de normas legais fazem uso dos vetores de transposição de territórios. Um homicida que na sequência da prática de crime fomentado por emoção violenta e pontual se desloque por via terrestre além-fronteiras, também se torna difícil de controlar. Ainda, se se juntar a outros indivíduos que no calor do momento coadjuvem a sua fuga, não representam per se, criminalidade organizada. Serve isto para ilustrar que não é apenas o poder económico, normalmente associado às células criminosas com assento multiterritorial, que possibilita a evasão às autoridades, mas sim o sistema associado à mobilidade que permite a transposição de territórios, o materializar da já enunciada multiterritorialidade.

Paradigma clássico: liberdade vs segurança

Não raras as vezes, o discurso quando se aborda a elevada mobilidade da criminalidade, centra-se na dualidade entre liberdade e segurança, pólos diametralmente opostos da mesma balança, interdependentes e mutuamente

dissonantes. Aumenta-se a liberdade, reduz-se a segurança, incrementa-se a segurança, diminui-se a liberdade. A procura por um equilíbrio entre os dois valores fundamentais representa um desafio constante, modulando-se em virtude de fenómenos consagrados na esfera social e comunitária³⁰ (Z. Bauman, 2003, p. 121).

Em primeira linha, cumpre subscrever que nunca houve tanta liberdade como se regista na atualidade, ilustrada por conquistas sociais, pela ocorrência de movimentos de ativismo e pela implementação de políticas sociais inclusivas, cada vez mais progressistas com fundamento na dignidade da pessoa humana, regendo-se esse processo por critérios de igualdade e equidade. Como pedra angular e palco matricial de operações, o desenrolar destas conquistas estriba-se no direito basilar da liberdade, com a regulação próxima da segurança. Legalmente, estes elementos detêm enquadramento jurídico-constitucional no artigo. º 27 da CRP³¹, encontrando-se associados de uma forma orgânica. Fala-se nesta ótica de uma “*liberdade com responsabilidade*” (J. Nabais, 2007, p.1), a qual deve ponderar a relevância vincada da segurança, fator e valor fundamental que permite a própria liberdade. As antinomias que possam surgir entre ambas são contrapostas automaticamente pela necessidade imperativa de nunca se dissociarem definitivamente.

De facto, a liberdade revela-se em si própria como sendo um mecanismo de controlo que evita que o Estado, mediante a imposição de limites, adote comportamentos tirânicos através do exercício do poder político, comungando na mesma senda pela salvaguarda da esfera privada das pessoas e dos seus direitos (F. Cabral, 1982, p.74). Tem, portanto, um carácter de liberalidade, impulsionando o arbítrio individual que permite a todos conduzir a sua vida como bem entendam. Não obstante, como dito popular, numa lógica imanente da própria essência da liberdade, esta termina onde começa a liberdade dos outros, pelo que a segurança entra na equação, surtindo a necessidade de controlar ações e comportamentos

³⁰ Maleável e volátil, que se adapta à ocorrência de fenómenos que servem como foco de ignição, a título exemplificativo, alude-se aos atentados terroristas que promovem a aplicação de medidas legislativas de teor securitário. Já períodos de prosperidade e carentes de tumulto social, fomentam o incremento de liberdades, assim como possibilitam movimentos políticos e de ativismo endereçados à luta por direitos sociais.

³¹ Constituição da República Portuguesa.

hetero-nocivos, onde se encaixam os crimes. Surge aqui uma ambivalência hostil entre liberdade e segurança, uma necessidade mútua que nunca será equilibrada, onde os valores fundamentais se articulam com reajustamentos constantes, cujas oscilações nunca se efetivam sem atritos, sem impactos práticos no seio das sociedades (Z. Bauman, 2003, p. 117).

Um dos eventos que marcou o debate aceso neste campo foram os atentados de 11 de setembro de 2001 ao *World Trade Center*, que desencadearam uma onda de posicionamentos securitários³² por todo o globo, surtindo a necessidade de maior investimento nos sectores de defesa nacionais e no controlo mais apertado na alçada das fronteiras. Porquanto, apesar da adoção de medidas mais severas em matéria de segurança que culminaram na compressão da liberdade, o próprio decorrer ulterior da evolução social foi prevendo, de forma gradual, um ambiente global mais permissivo, marcado pela conquista de liberdades que se vão adaptando aos tempos. Serve isto para evidenciar que a dinâmica adstrita ao dualismo perpétuo entre segurança e liberdade se vai moldando em função dos fenómenos sociais, dos acontecimentos que vão fazendo pender a balança para um lado ou para outro³³.

Contudo, importa reter que, independentemente do ajustamento societário para a esfera da liberdade, ou em contraposição, para o espectro da segurança, os grupos criminosos organizados observam as dinâmicas políticas e de organização social, adaptando-se conforme a dinâmica, à maior ou menor securitização, nunca deixando de operar. Há também um estudo minucioso do cenário de atuação e comportamento das autoridades, que culmina sempre em ações concertadas levadas a cabo pelos agrupamentos de transgressores, ajustadas ora a períodos de maior atividade, ora a cenários de inoperacionalidade aparente. A extensão ou redução de cada valor fundamental dita também as diretrizes sobre as quais as autoridades atuam, facto que nunca é tão sentido pelos grupos criminosos organizados, cuja mobilidade, apesar de poder ser influenciada, também se ajusta.

³² De índole política e social.

³³ A UE como espaço de integração a vários níveis tem procurado um equilíbrio entre os dois valores fundamentais.

Natureza do crime, LOIC³⁴ e competências policiais

Independentemente da configuração societária, as práticas que revestem um ilícito radicam-se num conjunto de elementos, sublinhando-se que o crime se traduz numa ação típica, ilícita, culposa e punível (F. Dias, 2019, p. 121). Com base nesta assunção, atenta-se ainda para o *iter criminis* composto pelas tipologias associadas à execução (ou não) de um ato criminoso. Primeiro, surgem os atos preparatórios (1), basilarmente compostos pela canalização de esforços que se afiguram como idóneos para consumir um crime. Noutra perspetiva, a tentativa³⁵ (2) orienta-se no sentido em que um agente, dotado de vontade, seja a título de dolo³⁶ ou de negligência, executa atos destinados à obtenção de um resultado penalmente relevante, não se chegando aquele a verificar conforme idealizado. Já o crime consumado (3) reveste o desrespeito por uma estipulação legal, que prevê uma sanção/punição assente na ofensa a um bem jurídico³⁷.

Transpondo esta dinâmica para a alçada internacional, subscree-se que a prática de um crime quando transfronteiriça, é agravada em termos de culpabilidade, que por consequência resvala na severidade, dimensão e aplicação das penas. Congrega-se aqui, a maior gravidade dos atos devido a colocarem em causa vários ordenamentos jurídicos e a complexidade acrescida em termos de investigação criminal.

Ora, previamente ao desenho efetivo da abordagem além-fronteiras, é importante recorrer aos pressupostos consignados na Lei n.º 49/2008 de 27 de agosto (LOIC), que define a Organização da Investigação Criminal. Logo no primeiro articulado do diploma - artigo 1º, define-se que “*A investigação criminal compreende o conjunto de diligências que, nos termos da lei processual penal, se destinam a averiguar a existência de um crime, determinar os seus agentes e a sua responsabilidade e descobrir e recolher as provas, no âmbito do processo*”. Em detalhe, o titular da ação penal é o MP³⁸, responsável pela direção do inquérito³⁹ (LOIC, 2008), mas em termos práticos

³⁴ Lei de Organização da Investigação Criminal.

³⁵ Penalmente punível em certos crimes, conforme exarado nos artigos do Código Penal.

³⁶ Na sua tríplice personalidade – seja direto, necessário ou eventual.

³⁷ Teoria do bem jurídico de Figueiredo Dias.

³⁸ Ministério Público.

³⁹ Fase do Direito Processual Penal que visa a recolha de prova.

opera várias vezes o instituto jurídico da “delegação de competências”, onde os OPC⁴⁰ assumem um papel de centralidade, executando diligências variadas.

Conforme disposto na lei em questão, a competência para a investigação criminal associada a práticas ilícitas de índole transnacional⁴¹, por regra⁴², recai sobre a PJ⁴³, que em diversas situações canaliza esforços, executando diligências em consonância de valências com as demais congêneres policiais europeias. Releva aqui o artigo 12º nº 1 da referida lei, que prevê que: “*O Ponto Único de Contacto para a Cooperação Policial Internacional (PUC-CPI) é o centro operacional responsável pela coordenação da cooperação policial internacional, que assegura o encaminhamento dos pedidos de informação nacionais, a receção, o encaminhamento e a difusão nacional de informação proveniente das autoridades estrangeiras, a transmissão de informação e a satisfação dos pedidos por estas formulados*”.

Na prática, o PUC-CPI funciona com base no respeito pelo direito internacional público, pelo acervo normativo nacional, pelas balizas do direito comunitário e pela consagração de acordos entre Estados, inserindo-se no sistema de segurança interna sob a égide do seu secretário geral. É, essencialmente, o bastião principal no tratamento, difusão, e receção de informação policial no seio da cooperação internacional em território nacional.

Tipologias de grupos criminosos organizados de teor internacional mais proeminente

No seio da criminalidade internacional, é possível identificar grupos enquadrados numa tipicidade de atuação, pautados por práticas reiteradas de fenómenos social e policialmente identificados, especialmente ao nível do impacto que inferem nas comunidades onde se encontram inseridos, assim como naquelas que são afetadas pela sua atuação.

⁴⁰ Órgãos de Polícia Criminal.

⁴¹ Como sucede com as redes de tráfico de estupefacientes ou com a criminalidade informática.

⁴² Tendo em conta os mecanismos previstos na lei, em casos concretos, por exemplo, o Procurador Geral da República pode delegar a competência de investigação noutros OPC, caso se afigure profícuo para o bom andamento da mesma – artigo 8 da LOIC.

⁴³ Polícia Judiciária.

Como elementos paradigmáticos, apontam-se as redes organizadas de tráfico de estupefacientes que operam desde há largas décadas por todo o mundo⁴⁴. A existência de rotas heterogêneas de transporte de substâncias proibidas em constante funcionamento, esvaziavam os governos Estaduais de uma aptidão efetiva de apresentar soluções para o problema, gerando-se um incremento na capacidade destes grupos criminosos que, aquando da obtenção constante de sucesso na sua atividade, solidificam as suas posições hegemónicas de poder (M, Ferreira, 2013, p. 87). Pensa-se automaticamente nos cartéis da droga, na crescente disseminação de tentáculos de fações criminosas como o PCC⁴⁵ e o CV⁴⁶, nos grupos de crime organizado oportunamente rotulados como “máfia”, oriundos de vários pontos do globo como os “*yakuza*” e as “*tríades*” que, em consonância com outras práticas proibidas por lei, recorrem organicamente à comercialização de substâncias ilícitas. Nos meios policiais, o tráfico de estupefacientes representa a atividade clássica de financiamento das operações de vários grupos organizados.

Em patamar elevado, de características muito particulares, alude-se aos grupos terroristas, organizados na sua índole em prol de um fim comum, pautados em regra por um radicalismo político-ideológico exacerbado que assenta em convicções religiosas, étnicas, culturais, históricas, entre outras. Prevêem essencialmente subverter as infraestruturas do Estado, mediante disrupção influída nas comunidades, através de métodos violentos e práticas radicais (M. Crenshaw, 1981, p. 379). Foi uma realidade em Portugal, com expressão em vários grupos com motivações distintas⁴⁷, salientando-se entre eles, as FP⁴⁸-25, conexas a vários crimes de sangue e a ilícitos penais variados, que operaram de 1980 a 1987 (J. Ventura; R. Dias, 2015, p.16).

⁴⁴ Preocupação recorrente da Organização das Nações Unidas (ONU), visto que se sublinha a existência da convenção única de narcóticos, que ocorreu em 1961; da convenção de substâncias psicotrópicas, efetivada 10 anos depois, em 1971; da convenção sobre o tráfico ilegal de narcóticos e substâncias psicotrópicas do ano 1988.

⁴⁵ Primeiro comando da capital – organização criminosa brasileira – com maior incidência de atuação em São Paulo.

⁴⁶ Comando vermelho – facção do Brasil de índole criminosa – formada no Rio de Janeiro, onde leva a cabo a maior parte das suas atuações.

⁴⁷ Predominantemente políticas, comuns a ambos os espectros, esquerda e direita.

⁴⁸ Forças Populares 25 de abril.

Recorrendo aos efeitos da globalização, como supramencionado, o surgimento de agentes especializados em branqueamento de capitais, tem em larga medida marcado presença no seio de investigações complexas. A própria natureza do crime de branqueamento pressupõe a existência de um crime precedente, onde se geram os lucros originários, feridos de ilegalidade, dos quais se pretende dissimular a proveniência⁴⁹. Portanto, apesar da criminalidade económico-financeira revestir um dos grandes desafios da investigação criminal moderna, não só esta se agrega a práticas refinadas de “lavagem de dinheiro”, mas ocorre uma migração desta especialidade instrumental também para outras atividades ilícitas, mais clássicas.

Independentemente do peso dos grupos já abordados, com presença assente nas sociedades em geral, o desafio mais proeminente do século XXI emana da formulação crescente de estruturas que se dedicam à consumação de crimes informáticos (congregam burlas, ataques de índole técnica, pornografia infantil, adulteração de métodos de pagamento). A crescente adesão a este tipo de criminalidade recai, tanto sobre a possibilidade de consumação de atos criminosos à distância, como pela natureza das sanções, cujas molduras penais são mais brandas do que aquelas previstas para outros crimes⁵⁰. Além disto, em caso de sucesso na perpetração de crimes desta natureza, os proventos são, na maioria dos casos, bastante elevados e, muitas vezes, imediatos⁵¹.

⁴⁹ Mediante a introdução de capital nos fluxos financeiros legais (onde circula e é posteriormente extraído), de forma a conceder àquele uma aura de legalidade.

⁵⁰ Alguém que cometa uma burla informática, nos termos do artigo 221 n.º 5 a) pode ser alvo de uma pena privativa de liberdade de até 5 anos, ou em alternativa de uma multa até 600 dias. Com a agravação da alínea b) da mesma norma, o limite superior pode ser agravado até aos 8 anos. Em contraposição, um crime de roubo, previsto no art. 210 n.º 1 do CP (código penal), por ora, enseja uma pena de 1 a 8 anos, com agravantes nas alíneas subsequentes. Certamente que os bens jurídicos em causa podem ser distintos (uma vez que o roubo coloca em causa a integridade física para além do esvaziamento patrimonial), contudo, o que se pretende salientar é que, atualmente, um agente com inclinação para o crime, prefere arriscar praticar um ilícito informático (cujo retorno pode ser maior do que o do roubo) do que assaltar alguém diretamente, uma vez que, caso venha a ser detido, acusado e condenado, a pena será mais suave.

⁵¹ Exemplo das transferências bancárias fraudulentas com recurso a phishing, em que o produto do crime, é, em regra, o montante total que a vítima possui na conta – se for de 50 mil euros, é esse o valor subtraído (se a entidade bancária do lesado for a mesma utilizada pelo criminoso, a entrada de fundos consuma-se na mesma data).

Dada a natureza dos grupos que operam nestas áreas, facilmente ganham dimensão, e, por consequência, são amplamente detentores de mobilidade muito elevada, adquirida pelas vantagens que os proventos adquiridos com atividade criminosa lhes facultam. Essa versatilidade vai contribuir para a tal transposição de territórios, que habilita o consumir de ilícitos em vários países à escolha (e faseadamente), para o recrutamento de colaboradores em espaços distantes para diminuir suspeitas na eventual atuação criminosa, para delinear rotas de fuga na sequência do cometimento dos ilícitos, ou ainda, para a possibilidade iminente de os agentes transgressores se aperceberem que se encontram a ser investigados pela polícia. Todos estes cenários levam à necessidade das entidades policiais terem de “juntar as peças” para formular uma perceção do fenómeno criminal em análise.

Cooperação policial internacional

De modo a dar resposta aos desafios crescentes da criminalidade, a lógica do globalismo supra abordada transfere-se para a alçada policial, cuja cooperação internacional se radica na colaboração entre as entidades de diferentes países. Esta interação prevê, de grosso modo, um objetivo simples, combater o crime transnacional nas suas diversas formas, pugnando por garantir a segurança europeia/global e promover a justiça.

Cronologicamente, a cooperação policial internacional encontrou a sua génese institucionalizada através da materialização da Interpol⁵², oficialmente reconhecida em 1923, onde o seu semi-desenho orgânico já tinha sido projetado aquando da realização do 1º congresso de polícia criminal do Mónaco, datado de 1914 (B. Castro, 2019, p. 49). Naturalmente, em tempos anteriores, registaram-se crimes passíveis de solicitações de auxílio entre países⁵³, visando a partilha de *expertise* dos mais avançados em sede de investigação criminal, para solucionamento de

⁵² Originalmente conhecida como CIPC – Comissão Internacional de Polícia Internacional.

⁵³ Recorre-se ao FBI, que já em 1908 assumira uma estrutura de “Bureau of Investigation”, que viria a alterar-se para a configuração atual em 1935 (aditando-se o prefixo “Federal”).

casos complicados ou aparentemente desprovidos de solução que ocorreram noutros territórios. Sequencialmente, as necessidades associadas à criminalidade complexificaram-se e foram sendo precisos ajustes constantes na esfera da prevenção e contenção da criminalidade, registando-se novas previsões legais, a criação de mecanismos específicos de controlo, o nascimento de organizações capacitadas para o efeito⁵⁴, a abertura de canais de comunicação, a elaboração de *taskforces*, o desenho de novas tecnologias e por aí fora. Como baluarte deste regime de investimento, o caso europeu é paradigmático, dado que o espaço da UE⁵⁵, em virtude da sua configuração, permite agilizar vários pontos necessários para uma efetiva cooperação, possibilitada pela proximidade entre países, legislações⁵⁶, e, em diversos casos, formas policiais de ser e fazer.

Essencialmente, a cooperação policial internacional efetiva-se no tratamento de dados e de informação policial e criminal, prevendo abrir caminho ao intercâmbio destes elementos de forma pronta e célere. Para isto, têm sido desenvolvidos vários canais de comunicação, visando que a informação agilizada chegue ao destinatário no espaço de tempo mais curto possível. Algumas das suas aplicações práticas ganham forma através das operações conjuntas⁵⁷, estágio ulterior ao planeamento assente na colheita de informação.

Outro campo de atuação diz respeito à formação e treino, onde são canalizados esforços entre instituições policiais orientadas para o aprimorar de competências, técnicas, práticas intelectuais e operacionais entre várias congéneres. Todavia, o enriquecimento passa também pela partilha de experiências e de *know how*, tendo sempre presente que os diferentes países são pautados por desafios criminais distintos, muitas vezes definidos pela estrutura social, critérios económicos, condicionantes culturais, características geofísicas e afins. Servem estas interconexões para a definição de novas dinâmicas de intervenção, que deverão representar sempre uma perspetiva fulcral e pragmaticamente balizada, apoiando-se numa articulação

⁵⁴ Exemplo da Europol em 1998, como afloramento do projeto europeu de integração.

⁵⁵ União Europeia.

⁵⁶ Em determinados aspetos.

⁵⁷ Abordadas adiante.

entre vários atores e entidades policiais, que visem estratégias de atuação facilmente implementáveis na atividade diária, tanto de tratamento de informação como de desempenho operacional no terreno. Alude-se aqui à CEPOL⁵⁸, nascida por incumbência da decisão 2000/820/JAI do CE, que fomenta o intercâmbio de *expertise* e cooperação entre polícias, materializando programas de formação de recursos humanos na esfera da UE.

Visa-se também, dentro do rol de pretensões da cooperação internacional na ótica judiciária⁵⁹, a extradição de agentes criminosos para os países originários da investigação que deu azo à sua detenção. Em Portugal esta matéria é regulada pela Lei n.º 144/99 de 31 de agosto, congregando as balizas legais que definem os termos em que os detidos da ação policial são ou não entregues ao país solicitante. Logo, a cooperação judiciária internacional, sob coordenação da PGR⁶⁰, encontra-se prevista no artigo 21.º, n.º 1 do referido diploma legal e acompanha o desenrolar de atividades da investigação criminal policial transfronteiriça, intervindo em sede de competências próprias. No âmbito europeu, existe a EUROJUST⁶¹, responsável por questões de natureza judicial, que defluem de casos concretos dos estados-membros, que visa em contornos gerais, a supressão da criminalidade organizada, trabalhando em articulação com as entidades policiais. Tanto a cooperação policial internacional como a judiciária estão dependentes da existência de acordos bilaterais e multilaterais sólidos, pelo que é necessária uma predisposição política a nível estatal para encetar conversações com outras nações acerca de matérias securitárias. Portanto, a crescente capacidade de adaptação dos grupos criminosos tem de ser contraposta por uma cooperação internacional multilateral que acautele vários aspetos de aplicação da lei (Pereira; Nasser, 2014, p. 120).

Em termos de atuação, a consecução dos fins ilustrados atende aos princípios da *reciprocidade*, da estrita *necessidade* e da *finalidade*. O primeiro congrega a

⁵⁸ Agência da União Europeia para a Formação Policial.

⁵⁹ A nível de procedimentos legais, sendo que a localização, detenção e apresentação dos visados a órgãos de soberania recai sobre as entidades policiais.

⁶⁰ A operacionalização desta atividade compete ao Departamento de Cooperação Judiciária e Relações Internacionais.

⁶¹ Agência da União Europeia para a Cooperação Judiciária Penal.

noção imanente da entreajudia, da boa fé enraizada na troca de favores, assente numa dinâmica de altruísmo endereçado à supressão última de práticas criminosas. Por sua vez, o princípio da *necessidade* opera por questões de segurança jurídica, proteção de direitos, liberdades e garantias individuais, pelo que a atuação policial, aquando do recurso a canais de cooperação internacional, se deve fixar em matéria concreta com fundados indícios que justifiquem partilha de informação, associada a investigações formais em curso⁶². Destarte, este quadro reconhece nuances, justificando-se também o enriquecimento de bases de dados assente na troca de informação para tratamento estritamente policial, que possa solucionar situações pendentes, presentes ou futuras. Em terceira linha, a *finalidade* sintetiza a natureza do intercâmbio de dados, que se abriga na missão de gerar a dissipação induzida de atividades criminosas.

Alguns *stakeholders* específicos e mecanismos legais afirmam-se como os artífices da consagração do combate ao crime transnacional, alicerçados na cooperação das congéneres policiais europeias. Em rigor, a Europol através das UNE⁶³, permite uma atividade concreta dos corpos de Polícia, que em caso de necessidade, usufruem da centralização da informação da instituição em si⁶⁴. Substancia-se que, ao contrário do conhecimento popular, a agência não dispõe de um corpo de polícia operacional com intervenção direta transfronteiriça, esse ónus cabe às autoridades nacionais. Independentemente desta posição de apoio, vão surgindo iniciativas de índole semelhante, como sucede com a «Plataforma Multidisciplinar Europeia contra as Ameaças Criminosas» (EMPACT), que vai avaliando as dinâmicas criminais e define objetivos a atingir e estratégias a implementar em períodos temporais concretos. Almeja em abstracto, ser um pólo específico de cooperação internacional, radicado em eixos como a gestão de informação e controlo de fronteiras externas.

Um dos pontos centrais da colaboração policial, que se afirma como o mais importante, é o intercâmbio de informações. É efetivamente a ferramenta central

⁶² Renegando a prática do “pedir porque sim”, espera-se um enquadramento legal num processo-crime em curso.

⁶³ Unidades Nacionais Europol.

⁶⁴ E de outras ferramentas como tecnologia e técnicas científicas de ponta, utilizadas para realizar exames e perícias a equipamentos telefónicos, a armas de fogo, a vestígios biológicos ou hemáticos.

das instituições de autoridade, baseada nos dados acerca de matéria criminal, no seu tratamento, na sua partilha e na extração daquilo que se pode fazer com recurso a essas informações, diga-se para verter na prevenção e repressão criminais. Pelo que se conclui que a imediação da transferência de dados é fundamental para levar as investigações a bom porto, como sucede com as difusões/pedidos “SIENA”⁶⁵ associadas a um sistema de intercâmbio de informação entre os estados-membros da UE e a Europol que ocorre em canais próprios e seguros (EUROPOL, 2022, p.1).

Outra vertente importante da cooperação recai no âmbito do apoio operacional, uma vez que, caso este seja necessário no decorrer de uma investigação transfronteiriça, as congéneres policiais se prontifiquem a facultar meios que facilitem a atuação no terreno. Seja esta disponibilidade para acompanhamento de diligências, para troca de informações, para a concessão de *intelligence* ou de outra tipologia.

As análises estratégicas dos próprios fenómenos criminais em si também ensejam uma das funções da cooperação internacional que ganham forma ao nível de instituições como a Europol, que elaboram relatórios técnicos visando prestar conhecimento acerca de dinâmicas ilícitas de relevo⁶⁶.

Fazendo uma ponte próxima à UNE, aduz-se a importância do “GNI” - Gabinete Nacional Interpol, que é a manifestação da presença da Interpol⁶⁷ em território nacional, à qual podem recorrer todos os órgãos e autoridades de polícia criminal portuguesas, assim como outras entidades. Em termos práticos, na sequência da formalização de pedidos ao GNI, podem ser facultados às entidades solicitantes informações em sede de investigação criminal, assim como realizada a intervenção em causas distintas, como na identificação de cadáveres mediante solicitação externa. Isto materializa-se nas ferramentas que auxiliam os países aderentes através da base de dados ICIS⁶⁸, de mensagens normalizadas e formulários, reuniões de trabalho e divulgações de notícias relativas à localização de indivíduos, à identificação de suspeitos e a procuras ativas com vista à detenção de sujeitos.

⁶⁵ Secure Information Exchange Network Application.

⁶⁶ De maior relevo, destacam-se os “SOCTA” - Relatórios de Avaliação da Ameaça do Crime Grave e Organizado na UE.

⁶⁷ Abrange 196 Estados, à exceção residual da Coreia do Norte e de Tuvalu.

⁶⁸ Independent Commodity Intelligence Services.

Fora das instituições criadas para o efeito, alude-se ainda à cooperação internacional na sua vertente pura, que fora do espaço europeu se consagra diretamente com outros países, inter-polícias, que pode ser efetiva, rudimentar, ou simplesmente não funcionar nos moldes esperados. Neste registo, como forma de usufruir da informação, sem formalidades, de teor fundamentalmente policial, afirmam-se os contactos diretos de índole limitada⁶⁹.

Representando um esforço conjunto de combate a ameaças específicas, destaca-se o MAOC(N)⁷⁰, que representa uma estrutura organizativa de vários países⁷¹ no combate ao tráfico de estupefacientes internacional que ocorre por via aérea e marítima, integrando elementos policiais, militares, assim como outras autoridades. Opera como uma grupo de partilha de *intelligence*, no qual são empenhados meios físicos e operacionais no terreno para se levar a cabo operações táticas de alto nível. Em território nacional, através da PJ-UNCTE⁷²-MAOC(N), têm vindo a ser apreendidas várias toneladas de produto estupefaciente e desmantelados grupos severamente perigosos, muitos deles, oriundos da América do Sul.

Relativamente à questão da cooperação transfronteiriça, salientam-se os CCPA⁷³ que funcionam sob a égide coordenativa do PUC-CPI, detendo competências no âmbito de matéria policial e aduaneira. São compostos por elementos de várias entidades, integrando funcionários da PSP, da GNR, da PJ, da AT, da PM, da Guardia Civil, da Polícia Nacional e da autoridade tributária espanhola. Focam-se no intercâmbio e tratamento de informações, transmitindo-as às unidades operacionais dos corpos de polícia para uso no decorrer de investigações e prevenção criminal. Ao contrário dos demais OPC de competência genérica e específica, os CCPA não possuem uma vertente de atendimento ao público. São fruto da Convenção de Aplicação do Acordo Schengen (CAAS), destacando-se a sua atuação nos termos do preceituado no artigo 41 n.º 4 alínea a) daquela convenção e do artigo 23-A do diploma legal n.º 53/2008 de 29 de agosto⁷⁴.

⁶⁹ Telefónicos, via e-mail, através de fax.

⁷⁰ Sigla de “Maritime Analysis and Operations Centre – Narcotics”.

⁷¹ Irlanda, Portugal, Países Baixos, Espanha, Itália e França.

⁷² Unidade Nacional de Combate ao Tráfico de Estupefacientes (da PJ).

⁷³ Centros de Cooperação Policial e Aduaneira.

⁷⁴ Lei de segurança interna.

Ainda, atenta-se para o Gabinete Nacional Sirene – “*Supplementary Information Requested at the National Entry*”, também criado ao abrigo da Convenção de Aplicação do Acordo de Schengen (CAAS) – artigo 108, que representa uma unidade orgânica do Sistema de Informação Schengen (SIS), no qual circulam informações atinentes à prática de crimes graves dentro da área de livre circulação de pessoas e que é endereçado à troca de informações nesse registo. Em rigor, tenta colmatar a abolição de fronteiras, sendo criado⁷⁵ nessa sequência, de forma a manter algum controlo de práticas ilícitas, podendo ter relevância em casos pontuais. Porém, não cobre a questão do registo de entradas e saídas nas fronteiras internas aquando da transposição de territórios, o que representa um dos mais importantes elementos para a investigação criminal.

No que tange a oficiais de ligação, avança-se que estes são funcionários policiais colocados em instituições específicas que estabelecem a interconexão entre entidades, visando o intercâmbio de informações, a coordenação de atividades e a integração em iniciativas e ações práticas. Isto acontece, por exemplo na Europol, onde, desde 2021, existem oficiais de ligação de cada uma das polícias portuguesas⁷⁶.

Ainda, a convenção/decisões Prüm de 2005 enseja mais um esforço multilateral no combate ao crime transnacional, uma vez que habilitou os seus signatários⁷⁷ a realizarem trocas de dados acerca de elementos fundamentais para a investigação criminal. Destaca-se a partilha de informações acerca de impressões digitais e vestígios lofoscópicos, de elementos de ADN⁷⁸ e ainda associados a registos de viaturas que possam ter sido utilizadas na prática de crimes. Detém a particularidade de ser uma convenção aberta, permitindo a adesão a qualquer país da UE, caso estes a requeiram.

Com centralidade, por fim, é fundamental explanar a essência do PUC-CPI já mencionado, tanto pela sua importância, como pela sua abrangência de gestão, revestindo o centro mais importante no âmbito da cooperação policial

⁷⁵ Há vários gabinetes SIRENE espalhados pelos países do Espaço Schengen.

⁷⁶ De competência genérica – PSP, GNR e PJ.

⁷⁷ Áustria, Alemanha, Bélgica, Espanha, França, Luxemburgo e Países Baixos.

⁷⁸ Ácido desoxirribonucleico.

internacional em território português, sendo responsável pela sua coordenação geral. Essencialmente, possibilita o encaminhamento de pedidos de informação nacionais, trata da receção de dados emanantes de outros corpos de polícia e difunde matéria de *intelligence* criminal oriunda do estrangeiro pelos destinatários indicados. Dá ainda resposta às solicitações vindas de fora, operando como um eixo bipartido de partilha de informação policial. Em termos de organização, reúne sob a sua alçada o GNI, a UNE, a coordenação dos CCPA, o gabinete SIRENE, a gestão dos oficiais de ligação e os pontos de contacto das decisões Prüm. O PUC-CPI tem ainda um gabinete constituído por elementos da PJ, da GNR e da PSP. Também a PM e a AT detêm o ónus de, se assim se afigurar prático, colocarem no PUC-CPI elementos de ligação. Ainda, o PGR indica um ponto de contacto, visando agilizar uma articulação permanente entre o MP e o centro operacional.

Todas estas estruturas organizativas funcionam com base em fundamentos legais, os quais prevêem mecanismos que permitem transladar as previsões teóricas para cenários práticos.

Atuação policial transfronteiriça – mecanismos legais

A atuação policial fronteiriça é regulada por uma série de possibilidades e limites legais, orientados de modo a salvaguardar o respeito pelos ordenamentos jurídicos alheios e as diferenças entre sociedades que compõem os diferentes países. Algumas ferramentas são de índole europeia, outras destinam-se à cooperação policial generalizada, que engloba ações com órgãos policiais e judiciários no resto do mundo⁷⁹.

Em primeira instância, abordam-se as “DEI⁸⁰” previstas na Lei n.º 88/2017 de 21 de agosto⁸¹, que se estruturam em torno de pedidos formais de colaboração,

⁷⁹ Esta distinção deflui dos esforços canalizados pela UE para aprimorar a cooperação a nível interno do seu espaço de circulação livre e influência.

⁸⁰ Diretivas Europeias de Investigação.

⁸¹ Fruto da transposição da Diretiva 2014/41/EU do Parlamento Europeu.

assentes em decisões de autoridades judiciárias de estados-membros da UE, que têm como fito a realização de diligências endereçadas a coligir prova no território de outro país da união⁸². Em termos práticos, são cada vez mais recorrentes, dados os contornos de criminalidade associada a transferências de dinheiro e consumação de ilícitos através de meios informáticos⁸³.

Por sua vez, as “JIT⁸⁴”, outras ferramentas de relevo, revestem acordos de índole legal entre dois ou mais Estados da EU, que dão azo a *taskforces* constituídas por elementos de cariz judiciário (procuradores e juízes) e elementos policiais, que têm como finalidade a investigação conjunta de fenómenos criminais transnacionais (EUROJUST, 2024, p.1). Ademais, esta estrutura organizada, quando materializada, opera nos moldes preconizados pela Europol, podendo recorrer a esta e à EUROJUST para apoio na execução das diligências necessárias. Operacionalmente, esta sinergia de atuação reveste a matriz mais vanguardista da modernização da cooperação policial internacional.

Num registo distinto, mais individualizado, apontam-se as cartas rogatórias⁸⁵, instrumentos ao dispor dos tribunais portugueses que envisionam uma requisição judicial a autoridade de outro país para que sejam levadas a cabo diligências ou atos processuais de interesse. Em contornos semelhantes, muito pela fungibilidade adstrita a um ato de investigação criminal ou policial isolado, existem as diligências autorizadas (tacitamente), aquelas que em sede pontual de execução de atividades policiais requerem que as autoridades competentes de um país vizinho sejam informadas. Isto sucede, a título exemplificativo, num seguimento policial, em que o suspeito ou arguido⁸⁶ transpõe a fronteira ao volante de um automóvel. Não se afigurando admissível em termos de atuação abandonar o visado, comunica-se às autoridades locais competentes que decorrem manobras de cariz policial,

⁸² Natureza implícita no artigo nº 1 da Lei 88/2017 de 21 de agosto.

⁸³ Na legislação nacional, regulados pela Lei 109/2009 de 15 de setembro.

⁸⁴ Joint Investigation Teams.

⁸⁵ Figura próxima das cartas precatórias – ferramentas em que são solicitadas diligências a realizar por parte de uma unidade orgânica de OPC a outra, a nível interno, nacional, mas em regiões distintas do país.

⁸⁶ Aplica-se em situações de cometimento de crimes em flagrante delito e em casos que indivíduos alvo de detenção se tenham evadido.

perpetradas por instituição estrangeira⁸⁷. Em Portugal, este cenário é habilitado e tem colhimento no artigo 3 do “Acordo entre a república portuguesa e o reino de Espanha em matéria de perseguição transfronteiriça”, em conjugação com as premissas do artigo 41 da “Convenção da aplicação do acordo de Schengen”, que estipulam uma limitação geográfica para a deslocação de 50 km pós-fronteira e outra, temporal, que não pode exceder as 2 horas de atuação.

As operações conjuntas per se, são o coloquialmente designado *action day* que, na sequência por exemplo de uma DEI, é consignado um dia para o culminar da investigação, caracterizado por detenções, buscas e afins. São eventos pontuais marcados pela sinergia e atuação de esforços entre congéneres policiais, em que elementos de OPC estrangeiros acompanham os operacionais do país em que se desencadeiam as diligências.

Com centralidade, o mandado de detenção europeu⁸⁸ (MDE) detém uma particularidade que o distingue dos demais elementos aqui elencados, mormente ao nível da sua natureza, pois reveste uma ordem e não um pedido, sendo de execução obrigatória individualizada pela vinculação de todas as autoridades nacionais, enraizando-se no princípio do reconhecimento mútuo⁸⁹ (Rosário, 2013, p.111). Permite uma atuação célere em termos procedimentais, ilustrando um dos passos positivos no cerne da abolição de burocracias adstritas à detenção de indivíduos perigosos ou procurados internacionalmente. Esta noção torna-se mais evidente quando se compara o MDE com a anterior ferramenta de extradição para as relações de captura e entrega de pessoas dentro do território da UE, menos flexível e mais morosa (Zambiasi; Klee, 2018, p. 845). Em termos práticos, este pragmatismo aligeirou procedimentos burocráticos, o que, em confluência com a comunicação policial internacional imediata, possibilitou intervenções tempestivas e cirúrgicas.

A troca de informação pontual reveste um carácter de informalidade, sendo que, no decorrer de qualquer carreira policial, se vão estabelecendo contactos

⁸⁷ Sempre condicionadas.

⁸⁸ Instituído pela Decisão 2002/584/JAI.

⁸⁹ Que vigora no seio do direito comunitário da UE, que pressupõe que o que se afere como positivo para um estado-membro, também o será para outro.

por via do *networking*, que se pode estender além fronteiras. Assim, recorre-se a contactos informais pela sua celeridade, os quais são sucedidos pela troca de informações formais, de teor oficial. Todavia, releva-se a sua importância na óptica da manifestação de interesse e estabelecimento de contacto, que solidifica relações pela transmissão de confiança à entidade interlocutora, recorrendo-se àquela em sede de necessidade e em função do bem superior.

São, portanto, vários os mecanismos que se têm desenvolvido para a consagração de uma investigação criminal além fronteiras mais eficaz, enraizada na cooperação policial⁹⁰, cuja existência tem permitido levar a bom porto vários processos-crime complexos e transnacionais. Ainda assim, encontram-se limitações adstritas aos mesmos, conotadas pelos *timings* necessários para as diligências se efetivarem, as quais são acompanhadas de outros desafios.

Desafios na investigação e controlo de grupos organizados de índole criminosa

Relativamente aos fenómenos que obstam contra uma eficaz atividade policial no controlo de grupos criminosos com mobilidade elevada, aduz-se que são vários, heterogêneos e de difícil solução. Substancia-se, no entanto, que não se devem à falta de esforços por parte das entidades competentes, mas sim pela complexidade dos fenómenos que se pretendem combater e as dinâmicas e condicionantes a si associadas.

Em primeira linha, atenta-se prontamente para escassez de recursos humanos e materiais, manifestamente insuficientes para fazer face às novas realidades criminais. Como é consabido, as demais instituições policiais configuram elementos da administração pública, condicionadas pelo orçamento de Estado e pela disponibilidade do governo e ministérios competentes lhes atribuírem equipamentos, materiais, e impulsionarem procedimentos concursais para contratação de novos efetivos. Detalhadamente, ainda que estas necessidades sejam politicamente acauteladas, a burocracia nos processos requeridos, na formação de recursos humanos e disponibilização de material, de teor operacional e tecnológico,

⁹⁰ E também judicial.

em larga medida, não consegue acompanhar o desenvolvimento dos métodos criminais, cada vez mais sofisticados, alicerçados em “*modus operandi*” robustos e de difícil monitorização. De cariz paradigmático, releva-se a matéria dos ilícitos informáticos, um verdadeiro flagelo em matéria de impacto na investigação criminal e na alçada dos tribunais, caracterizado por um acumular de inquéritos⁹¹, pelo manancial exacerbado de queixas formalizadas relativamente a crimes perpetrados diariamente. Por ser uma criminalidade facilmente transnacional, anónima, organizada, camuflada pela tecnologia e, na maioria dos casos com impacto financeiro elevado, tem aumentado vertiginosamente (A. Pereira, 2022, p.51).

Outro desafio prende-se com a demora nos procedimentos jurídico-legais entre autoridades (policiais e judiciárias), cuja intervenção poderá ser acompanhada de lentidão e formalismos que geram entraves à atuação operacional no terreno. No cenário internacional, devido às diferentes características dos ordenamentos jurídicos, mormente na esfera do direito penal e diplomas de cooperação internacional, surgem entraves legais que impossibilitam que se cumpram os *timings* idílicos a ser levados a cabo pelas entidades policiais⁹². Porém, existem várias formas de articulação inter-policial, que terão de ser analisadas casuisticamente, assentes na comunicação e partilha de informação, condicionantes que podem ser imediatas. Reconhece-se, no entanto, que em matéria de cooperação policial e judicial internacional, se têm registado avanços significativos nas últimas décadas (V. Ramos, 2013, p.548). Ainda assim, o aprimorar das técnicas de investigação criminal como as que constam da Lei n.º 144/99, de 31

⁹¹ Vulgo, processos-crime.

⁹² A título de exemplo, imagine-se que a Polícia Judiciária portuguesa, obtém, mediante diligências de investigação, a informação de que um suspeito altamente perigoso, identificado num processo-crime que corre termos no DCIAP (Departamento Central de Investigação e Ação Penal), se encontra em Amesterdão. É delineada uma estratégia que assenta na emissão de um mandado de detenção europeu (previsto na Lei n.º 65/2003, de 23 de agosto; artigo 78-B da Lei n.º 144/99, de 31 de agosto), visando que, aquando da posse do documento legal, se efetive a detenção do suspeito por parte das autoridades dos Países Baixos (para posterior entrega às autoridades portuguesas). Ora, aquando desta comunicação ao tribunal, assumindo que o indivíduo está a ser controlado pelas autoridades do país em questão (por solicitação da polícia portuguesa através dos canais de comunicação), até à emissão do mandado, o visado poderá deslocar-se para outro local, tornando-se alheio ao conhecimento das autoridades, pelo que é necessário um controlo constante, que nem sempre é possível.

de agosto⁹³ leva tempo, emergindo no decorrer dessa evolução as burocracias legais, entrando ainda na equação o grau de risco e volatilidade a si associada, como sucede nas entregas controladas⁹⁴ previstas nas investigações transfronteiriças.

Sem grande surpresa, relativamente aos poderes administrativo-políticos interestaduais, surgem limitações na atuação policial transnacional, sempre dependente de autorizações e de articulação interinstitucional. Por exemplo, operacionalmente, no decorrer de um seguimento policial, a entrada em território estrangeiro vizinho, caso ocorra, impera, de forma impreterível, que tal ato seja prontamente comunicado às autoridades locais, o que, não sucedendo, poderá revestir a prática de um crime⁹⁵.

Em termos de legalidade, sustém-se que é esta que norteia a atuação das autoridades, que se regem por critérios objetivos, nunca contrários às fontes de direito, enquanto que os grupos organizados não são condicionados por regras, operam livremente, sem balizas de atuação. Vale portanto, a legalidade da prova (art.º 125 do CPP⁹⁶), que assumirá um papel central aquando da efetivação da fase de julgamento, póstuma ao inquérito, no seio do processo penal⁹⁷. Assim sendo, a criminalidade não conhece limites, aliás é essa mesma característica que induz o desrespeito pela lei. Serve isto para clarificar que a ausência de padrões comportamentais, éticos, morais e de respeito pelos bens jurídicos alheios, enseja uma realidade dominante, em que os grupos criminosos se encontram, normalmente, sempre um passo à frente das autoridades, fenómeno que se adensa quando se trata de criminalidade internacional⁹⁸/transfronteiriça⁹⁹.

⁹³ Lei da Cooperação Judiciária Internacional em Matéria Penal.

⁹⁴ Previstas do artigo 160-A da referida lei.

⁹⁵ A autoridade é limitada ao território nacional, sublinhando que, durante a execução do trabalho policial, os OPC transportam o seu material que inclui a arma de serviço, cuja autorização de porte se cinge também ao uso exclusivo no seu país de origem.

⁹⁶ Código de Processo Penal.

⁹⁷ O processo penal é estruturado por um carácter tri-fásico, composto, em primeira linha pela fase de inquérito, pela sequente (e facultativa), fase de instrução, e, mediante a existência de acusação por parte do MP, pelo julgamento.

⁹⁸ No “palco mundo”.

⁹⁹ No caso europeu.

Conforme semi enunciado supra, ainda adstrito à constante revolução tecnológica, ora célere, ora paulatina, existe uma emergência contínua de novas aplicações de comunicação encriptadas. Grande parte delas, gratuitas, outras têm de ser adquiridas comercialmente, mas em termos de investigação, independentemente da sua natureza, dificultam a atuação policial, tanto pela sua heterogeneidade de funcionalidades, como pelas suas características intrínsecas. Aquelas mais comuns serão, por exemplo, o “*whatsapp*” e o “*telegram*”, ferramentas de troca de mensagens instantâneas deveras práticas e “*userfriendly*”. Para além de serem encriptadas ponto a ponto, a sua natureza permite a consagração à distância de ilícitos penais como “burlas” e “extorsão”, como tem vindo a suceder vincadamente com os *modus operandi* “olá pai, olá mãe” e “engorda do porco”. A primeira prática artificiosa prende-se com o facto de alguém, com recurso ao “*whatsapp*”, contactar um indivíduo que sabe ter filhos (após consumir algumas ações de engenharia social¹⁰⁰) e, fazendo-se passar por um deles, solicita que a vítima transfira dinheiro urgentemente para uma conta bancária ou por “*mbway*”. Quando se apercebe, o lesado já foi alvo de expropriação patrimonial. Por sua vez, o segundo engodo consuma-se também à distância através da referida aplicação, onde um desconhecido revela querer contratar o seu alvo para uma prática laboral estritamente digital, que consiste em colocar “*likes*” em vídeos designados no *youtube* e noutras plataformas. A vítima concorda, e no decorrer das ações vai efetivamente recebendo algum dinheiro, o que a leva a crer na legitimidade do suposto negócio. Porventura, a determinado momento, é proposto ao futuro lesado que, para receber quantias mais avultadas, terá de pagar uma contrapartida, também já substancial de alegadas taxas, para sequentemente desbloquear legalmente o montante designado a que supostamente tem direito. Aquando do pagamento da “taxa” ao criminoso, cessam as comunicações¹⁰¹, tendo a vítima sido lesada patrimonialmente.

Outras aplicações mais sofisticadas, como por exemplo o “*signal*”, já têm sistemas em que as mensagens e conteúdo são apagados automaticamente, reunindo

¹⁰⁰ Recolha de informação pontual em OSINT (Open Source Intelligence) – redes sociais e afins.

¹⁰¹ Em alguns casos, permanecem sempre na expectativa, por parte do criminoso, em conseguir mais proventos.

nas suas funcionalidades uma série de opções endereçadas ao anonimato e para destruir dados, permitindo encobrir informações do utilizador. Nesta lógica, o caso recente mais paradigmático da alçada da investigação criminal transnacional fixa-se na infiltração dos corpos de polícia britânicos¹⁰², dos Países Baixos e de França¹⁰³ na rede da aplicação “*Encrochat*”¹⁰⁴, que culminou no desmantelamento de vários grupos organizados e na detenção de inúmeros criminosos pelo mundo fora¹⁰⁵.

As tipologias de ilícitos que podem ser consumadas à distância, como as recém relatadas, dificultam severamente o efetivar de detenções, pela localização geográfica dos perpetradores e pela extensão e dimensão das próprias redes que se podem disseminar por vários países, operando concertadamente à distância, fazendo uso de tecnologias e meios de comunicação modernos.

Ademais, surgem ainda as limitações na própria cooperação internacional, isto é, apesar de existirem ferramentas e canais apropriados, o diálogo com determinados países não funciona, seja pela ausência de resposta, seja pela remessa de informações fora de tempo. No seio do continente europeu, assim como nas interlocuções policiais com entidades como a DEA¹⁰⁶ ou o FBI¹⁰⁷ dos EUA¹⁰⁸, a troca de informações é célere e robusta, o que não sucede por exemplo, com países que não tenham culturas institucionais e policiais desenvolvidas¹⁰⁹ e que não estejam habituados à complexificação da investigação de fenómenos que se estendem além fronteiras.

Há ainda problemáticas que se radicam no facto das associações e grupos criminosos de índole internacional, por norma, deterem muito capital e recursos, reerguendo-se e reestruturando-se com facilidade, aquando de impactos que possam sofrer na sua orgânica por ação das entidades policiais.

¹⁰² National Crime Agency.

¹⁰³ Formação de uma “JIT”.

¹⁰⁴ Conhecido como a “rede dos criminosos”, era um serviço de comunicações pago e anónimo com uma série de características que visavam barrar uma eventual ação da autoridades e salvaguardar o teor das interações dos seus utilizadores por via digital.

¹⁰⁵ Com impacto e resultados em Portugal.

¹⁰⁶ Drug Enforcement Administration.

¹⁰⁷ Federal Bureau of Investigation.

¹⁰⁸ Estados Unidos da América.

¹⁰⁹ Como ocorre nalguns países de África.

Faseadamente, atenta-se ainda que as operações policiais na sua maioria¹¹⁰ se estruturam em fases, num primeiro momento, focam-se na investigação e recolha de informação, em segunda instância, no planeamento operacional, e por último, tempestivamente, na execução da atuação tático-operacional propriamente dita. Subscree-se a importância deste caminho em face de uma eventual falha ao longo do trajeto, dado que a mesma pode condicionar o sucesso da investigação, o que se afigura mais taxativo nas intervenções internacionais pelos número de meios e instituições envolvidas, nas quais a atuação policial é influenciada negativamente pelos elementos aqui enunciados.~

Soluções? (algumas hipóteses)

Entretendo a possibilidade de colmatar algumas das limitações avançadas ao longo do texto, afigura-se como uma reflexão positiva tecer considerações acerca de alguns pontos que poderiam agilizar os mecanismos de cooperação internacional.

Primacialmente, deve-se pugnar pelo aligeiramento da burocracia emanante das fontes legislativas, visando facilitar a atuação operacional dos corpos policiais. Aquando da sua instituição em moldes modernos, colocada em prática pelo tratado de Maastricht (1992)¹¹¹, a cooperação policial surgia numa forma muito embrionária, rica no papel, mas pautada por barreiras concretas na ótica dos cenários reais. Realidade esta que tem vindo a ser corrigida, como sucede com os mandados de detenção europeus, mas ainda existem limitações que impedem que se possam vir a delinear ambientes férteis que permitam às demais polícias operar

¹¹⁰ As ocorrências pontuais que ensejam a necessidade de intervenção imediata e tempestiva, subtraem-se a este itinerário de atuação, contudo, existe um semi-planeamento, sucinto e orientado para a intervenção iminente.

¹¹¹ Através do seu 3º pilar – cooperação policial e judiciária em matéria penal. Com enfoque na repressão do tráfico de stupefacientes e de armas, do terrorismo, do tráfico de seres humanos, da corrupção e do crime organizado. De relevar que o espaço de livre circulação de pessoas e integração noutros campos, se tinha começado a desenhar já em 1957 com o tratado de Roma e vindo a consolidar-se com o “grupo de Trevi” de 1976.

fluidamente como um corpo orgânico com assento europeu, com a necessária separação funcional¹¹².

Como complemento basilar, deve-se incrementar a qualidade do funcionamento dos canais de cooperação internacional, os quais, à data corrente, já são práticos, interligados por pedidos pontuais de informação que se encontram centralizados em gabinetes específicos (GNI, UNE), contudo, o seu desenvolvimento deve ser contínuo, equacionando-se sempre o desenvolvimento de aplicações informáticas que visem o agilizar de transferência de dados e informação, a alocação de mais recursos humanos para otimização de resposta, entre outras possibilidades.

Cultivar interações, ações de formação, assinar protocolos e estabelecer relações de confiança com corpos de polícia de países com os quais as relações são fracas ou inexistentes. Esta perspetiva de prestatividade fomenta um clima útil para a cooperação futura aquando da iminência de serem formalizados pedidos de informação, dado que facilita a obtenção de respostas úteis e céleres e trilha o caminho para a disponibilização de meios para a realização de operações em território estrangeiro.

Sem surpresas, a efetividade das instituições policiais traduz-se na quantidade, qualidade e especialização dos seus recursos. Esta premissa deve configurar o quadro matricial na ótica do planeamento, quando se fala na ulterior atividade policial propriamente dita. Claramente, existem sempre limitações orçamentais, políticas e de outras ordens, mas é importante reter que, enquanto os recursos humanos policiais levam anos a ser formados, especializados, dotados de capacidades necessárias para a sua atuação, na outra face da moeda os grupos criminosos não obedecem a *timings*, operam em função do proveito próprio. As limitações materiais incorrem na mesma lógica de supressão de atividade, pois o uso de ferramentas físicas para a desempenho da função policial (táticas, funcionais) está legalmente definido, podendo ser condicionado desde a origem, enquanto que os transgressores podem munir-se de qualquer tipo de equipamentos¹¹³.

¹¹² Perspetiva pelos argumentos que prevêm a centralização de poder excessiva, numa polícia transnacional de cariz europeu.

¹¹³ Exemplos: materiais informáticos; armas de fogo; viaturas.

Afigura-se assim intransigível dotar as instituições e autoridades de mais recursos para fazer frente aos grupos organizados que se melhoram constantemente, desprovidos de regras, e muitas vezes, de valores éticos e morais.

Considerações finais

Este pequeno escrito almejou dissecar algumas das limitações associadas à cooperação policial internacional, mormente a nível das suas refrações no seio de investigações que prevêem o controlo de grupos criminosos com mobilidade elevada.

Constatou-se prontamente que esses agrupamentos exploram as lacunas deixadas pelos mecanismos jurídicos, sociais e práticos que acompanham a evolução dos próprios sistemas onde se inserem, aduzindo-se que a sua efetivação se proporcionou devido ao fenómeno da globalização. Um afloramento desta realidade fixa-se na criação de uma multiterritorialidade orgânica, crescente e cada vez mais consolidada, de largo espectro, que engloba os demais atores societários, detentores de territorialidades cada vez mais extensas. Esta transposição territorial e fronteiriça facilitada tornou-se a regra da mobilidade, cujo fundamento se traduziu numa compressão do espaço-tempo.

Pragmaticamente, o desenvolvimento e aprimoramento de mecanismos de cooperação policial internacional tem integrado as agendas políticas internas e supra-nacionais, coligindo em abstracto vantagens que resvalam em atuações policiais positivas, que permitem controlar e dismantelar alguns grupos criminosos que operam internacionalmente. Não obstante, registam-se limitações, tanto na óptica do planeamento como na transposição das previsões normativas para a atividade operacional no terreno, uma vez que a atuação policial tem de ser tempestiva e cirúrgica, não se dando ao luxo de ser extemporânea à atividade criminal, sob pena de dissipação de elementos de prova.

Em termos de soluções, prima-se então pelo aprimoramento dos mecanismos legais, pela disponibilização de recursos (materiais e humanos) às instituições policiais de investigação criminal e pela abolição controlada de entraves de teor teórico-jurídico que permitam a operacionalização da ação dos corpos de polícia, preservando as previsões legais de salvaguarda de direitos.

Bibliografia

- Al-Rodhan, R. F. N. (2006). *Definitions of Globalization: A Comprehensive Overview and a Proposed Definition*. Base de dados: Wayback machine. Geneva center for security policy. Genebra. p.21. Acedido a 08 de maio de 2024, em <https://www.studocu.com/pt/document/university-of-dundee/international-relations/1566906>
- Amorim, J. C. (2019). O fenómeno da globalização e os seus efeitos na sociedade multicultural. *E-revista de estudos interculturais do CEI-ISCAP*, nº 7. Porto. p. 23. Acedido a 12 de junho de 2024, em http://www.iscap.pt/cei/e-rei/n7/artigos/Jose-Amorim_O-fenomeno-da-globalizacao.pdf
- Bauman, Z. (2003). *Comunidade: A busca por segurança no mundo atual*. Editora Schwarcz - Companhia das Letras. Lisboa. p.144.
- Carrapiço, H. (2005). O crime organizado e as novas tecnologias: uma faca de dois gumes. *Revista nação e defesa*, nº 111 – 3ª série, 175-192.
- Castro, B. R. (2019). *Cooperação policial internacional e o combate ao crime organizado transnacional - Uma perspetiva subordinada aos direitos e garantias individuais dos seres humanos (Dissertação de Mestrado)*. ISCPSI. Lisboa, 90 P.
- Cossa, C. (2021). *O tráfico internacional de drogas em Moçambique: desafios para a prevenção ao narcotráfico (Dissertação Mestrado)*. ISCPSI. Lisboa, 95 P.
- Crenshaw, M. (1981). “The Causes of Terrorism”. *Revista comparative politics*, volume 13, n.º 4, julho. Nova Iorque, 379-399
- Dias, F. (2019). *Direito Penal - Parte Geral - Tomo I- Questões Fundamentais. A Doutrina Geral do Crime*. Editora: Gestlegal - 3ª Edição. Coimbra, 1280 P.
- EUROPOL (2022). *Secure Information Exchange Network Application (SIENA) – União Europeia*. Haia. Acedido a 06-07-2024, em <https://www.europol.europa.eu/operations-services-and-innovation/service-support/information-exchange/secure-information-exchange-network-application>
- Ferreira, M. C. (2013). Crime Transnacional-Cooperação e Prosperidade. *Revista de Relações Internacionais - A Dimensão Externa de Segurança Interna*, nº 40. Lisboa: Instituto Português de Relações Internacionais, 81-95.
- Guerreiro, N. (2023). *Turismo e (des)apropriação territorial: estranhos no próprio espaço, conflitos e territorialidades (Tese de Doutoramento)*. Universidade de Coimbra. Local de edição: Coimbra, 619 p.
- Haesbaert, R. (2006). *O Mito da Desterritorialização: do Fim dos Territórios à Multiterritorialidade*. Bertrand Brasil, 2ª edição. Rio de Janeiro, 396 p.
- Harvey, D. (1989). *The condition of Postmodernity – Na enquiry into the origins of cultural change*. Blackwell Publishers. Oxford, 392 p.
- Pereira, A. F. N. (2022). *Cibercrime & A problemática da prova ilicitamente obtida por particulares no processo penal português (Dissertação de Mestrado)*. Universidade Católica Portuguesa. Lisboa. Acedido a 31 de maio de 2024, em <https://repositorio.ucp.pt/bitstream/10400.14/39837/1/203156099.pdf>
- Pereira, P. e Nasser, R. M. (2014). Operações de Paz e Crime Organizado Transnacional. *Revista Silêncio das Missões de Paz*. Brasil: Educa, 120-150.
- Jenner, M. S. (2011). International Drug Trafficking: A Global Problem with a Domestic Solution. *Indiana Journal of Global Legal Studies*, volume 18, nº 2, artigo 10. Acedido a 24 de maio de 2024, em <https://www.repository.law.indiana.edu/ijgls/vol18/iss2/10>
- Ramos, V. C. (2013) Problemas da obtenção de prova em contexto transnacional. *Revista portuguesa de ciência criminal*, nº 4. Gestlegal. Coimbra, 547-568.

- Raposo, B. M. M. (2008). *Determinação de Rotas Aéreas com Base em Análise Multicritério de Apoio à Decisão (Dissertação de Mestrado)*. UBI, Covilhã. Acedido em 17 de maio de 2024, em <https://ubibliorum.ubi.pt/bitstream/10400.6/3645/1>.
- Rosário, P. T. (2013). O Mandado de Detenção Europeu: Enquadramento e Ponderação Atual. *Revista Jurisimat*, nº 3. Portimão, 103-119.
- RASI (2021). *Relatório anual de segurança interna*. Governo de Portugal. Lisboa. Acedido em 27 de junho de 2024, em <https://www.portugal.gov.pt/pt/gc24/comunicacao/documento?i=relatorio-anual-de-seguranca-interna-2021>
- Santos, B. S. (2001). *Os processos da globalização. Globalização: Fatalidade ou utopia?* Edições Afrontamento. Porto, 556 p.
- Silva, T. P. (2009). *Espaços envilecidos: o medo do crime nos moradores da periferia de bairros sociais (Dissertação de Mestrado)*. ISPA, Lisboa. Acedido em 07 de julho de 2024, disponível em <https://repositorio.ispa.pt/bitstream/10400.12/42571/1/12332.pdf>
- Silva, V. B., Oliveira, E. A. A. Q., Rodrigues, M. S. (2020). Os impactos da globalização na sociedade pós-moderna. *Revista eletrónica “Convibra” - Publicação no XVII Congresso Virtual de Administração - UNITAU*. São Paulo. p. 10. Acedido em 05 de julho de 2024, e disponível em: <https://convibra.org/publicacao/22088>
- Ventura, J. P., Dias, R. (2015). *Base Mike - subsídio para a história da DCCB-UNCT da Polícia Judiciária*. Editor: ASFIC/PJ. Lisboa. p.168.
- Zambiasi, V. W., Klee, P. M. C. (2018), A (possibilidade de) não execução do mandado de detenção europeu fundamentada no tratamento ou pena cruel ou degradante. *Revista Brasileira de Direito Processual Penal*, vol. 4, n.º 2. Porto Alegre, 845-886.

Legislação Consultada

Acordo entre a república portuguesa e o reino de Espanha em matéria de perseguição transfronteiriça.

Código das Fronteiras Schengen.

Código Penal.

Código Processual Penal.

Constituição da República Portuguesa.

Convenção de Aplicação do Acordo Schengen.

Convenção de Palermo.

Convenção de Prum.

Decisão 2002/584/JAI.

Diretiva 2014/41/EU do Parlamento Europeu.

Lei da Organização da Investigação Criminal.

Lei n.º 144/99, de 31 de agosto.

Lei n.º 65/2003, de 23 de agosto.

Lei n.º 32/2008, de 17 de julho.

Lei 109/2009 de 15 de setembro.

Lei 88/2017 de 21 de agosto.

Lei n.º 58/2020, de 31 de agosto.

Regulamento (UE) n.º 679/2016, de 27 de abril.

(Página deixada propositadamente em branco)

**A RENOVAÇÃO DOS RISCOS GEOPOLÍTICOS E
AS TENDÊNCIAS SECURITÁRIAS DE UMA NOVA
REGIONALIZAÇÃO DO MUNDO¹**
**THE RENEWAL OF GEOPOLITICAL RISKS AND
THE SECURITY TRENDS OF A NEW WORLD
REGIONALIZATION**

Gustavo Glodes Blum

Universidade de Coimbra, CEIS20 (Portugal)

Universidade Estadual de Campinas, LAGERE-GRI (Brasil)

ORCID: 0000-0003-1223-7868 blum.gustavo@hotmail.com

Resumo: Os desafios interpretativos que surgiram nas últimas décadas relativamente às dinâmicas de regionalização mundial representam um importante sintoma da recente metamorfose do mundo. Para abordar esta questão, neste capítulo aborda-se o papel da representação do mundo durante o período de globalização neoliberal, os efeitos das crises sistêmicas surgidas a partir de 2008 e a forma como informaram novas regionalizações no mundo. O tensionamento do Sistema Internacional parece advir deste processo.

Palavras-chave: Riscos geopolíticos, segurança internacional, regionalização mundial.

¹ Gostaria de agradecer à historiadora Beatriz Oliveira, que leu atentamente uma versão parcial deste texto e colaborou com seu conhecimento derivado de pesquisas relacionadas à teoria neoeurasiana. Seus comentários foram fundamentais para articular algumas partes deste texto.

Abstract: Challenges to the understanding of world regionalization that have emerged in recent decades represent an important symptom of our World's metamorphosis. To address this issue, this chapter examines the role played by World representations during the neoliberal globalization period, the effects of systemic crises that started in 2008, and the way in which they inform new forms of regionalization in the World. The increased tension of the International System seems to arise from this process.

Keywords: Geopolitical risks, international security, world regionalization.

Introdução

A compreensão das formas como surgem os riscos e ameaças à paz e à estabilidade internacionais estão sempre na agenda dos estudos que se dedicam a compreender dinâmicas na escala mundial. Em diferentes áreas científicas, a discussão a respeito do “internacional” sempre levantou o debate a respeito das crises e mudanças das dinâmicas da política dos Estados. Não haveria de ser diferente com a geopolítica, área de renovado interesse após um certo eclipse das discussões sobre território e soberania na virada do século XX para o XXI. Este trabalho busca compreender de que forma este renovado interesse não se caracterizaria como um sintoma de mudanças importantes, que podem ser compreendidos por meio da noção de riscos geopolíticos.

As discussões a respeito dos riscos à segurança internacional sempre giraram em torno da estabilidade e da conflitualidade internacionais. Assim, os eventos internacionais, as discussões acadêmicas, as sedes acadêmicas deste debate estiveram sempre reunidos no entorno da identificação e da metrificação de ameaças e riscos à segurança que inicialmente foi tratada como nacional e posteriormente como internacional. A mudança de escala demonstra a amplitude dos desafios que já na década de 1950 se apresentavam para compreender estas dinâmicas. A multiplicação de publicações recentes a respeito de uma renovação da geopolítica, ou ainda do seu “retorno”, na realidade demonstram que há novos desafios e novos fenômenos neste

âmbito (Teixeira Fernandes, 2017; Guzzini, 2021; Morgado, 2023). Há, ao mesmo tempo, uma “derivação semântica” no uso do termo geopolítica, ao mesmo tempo muito utilizado no debate público, mas que vem perdendo força analítica em razão da pluralidade de significados possíveis (Correia, 2018).

Neste sentido, o que se pretende analisar neste capítulo é a relação entre a construção política de novas regiões mundiais, que gradual e constantemente vêm povoar a nossa realidade, e os riscos geopolíticos. Antes de se tornarem políticas de segurança dos governos mundo afora, as regiões geopolíticas mundiais são construtos sociais, que ajudam a compreender de que forma se faz, atualmente, a “*mediação entre o singular e o universal*” e se “[...] *pode permitir revelar a espacialidade particular dos processos sociais globais*” (Lencioni, 2014, p. 194).

Cabe assim questionar-se quais são as dinâmicas que levaram à formação destas representações, que geralmente conformam geografias vernaculares importantes de referência ao estado atual das coisas no mundo. Estas grades analíticas guiam não apenas os formuladores e decisores de políticas públicas, mas informam a maneira como a própria população mundial constrói as grades analíticas de localização e posição a respeito da sua existência (Claval, 2011) com escalas geralmente consideradas distantes, ainda que afetem diretamente o cotidiano das pessoas (Massey, 2013).

Por este motivo, aqui, pretende-se explorar algumas das possíveis conexões entre estas dinâmicas recentes na esfera da política internacional e uma renovação da importância dos riscos geopolíticos. Nas primeiras duas décadas do século XXI, uma gradual e constante expansão do temário abrangido pelas políticas de segurança adotadas pelos Estados tem causado importantes impactos na forma de regionalizar-se o mundo. Da Guerra ao Terror no início do século XXI à invasão da Ucrânia por parte da Federação Russa em 2022, incluindo-se aí um rol complexo e intrincado de diferentes processos geopolíticos, elementos importantes foram conjugando-se para fundamentar, a priori e a posteriori, políticas estatais no âmbito da segurança em diferentes escalas (Graham, 2016; Scahill, 2014). A partir de meados da década de 2010, porém, estes processos parecem acelerar-se e diversificarem-se daqueles observados no período anterior marcado pela globalização neoliberal institucionalizada. São estes processos o foco de análise neste capítulo.

As reflexões aqui propostas encontram-se no bojo de recentes debates que vêm sendo propostos em meio à compreensão de dinâmicas geopolíticas atuais que vêm marcando o Sistema Internacional (Blum, 2024). O aparente tensionamento do cenário mundial em suas facetas política, econômica e cultural levanta uma série de questões, que inclusive levam ao necessário questionamento dos conceitos e das teorias utilizadas atualmente para compreendê-lo (Beck, 2018). Dentre as discussões que se referem a esta importante questão do nosso tema, este trabalho se dedica a uma fração específica: aquela que se refere à geopolítica na atualidade. Termo variadamente utilizado por diferentes especialistas com os mais diferentes objetivos (Correia, 2018), a geopolítica parece, após uma somatória de crises que impactaram o mundo nas últimas décadas, ter retomado a sua centralidade. Questiona-se, portanto, qual o atual conteúdo das dinâmicas geopolíticas que mobilizam este tensionamento em diferentes escalas da política internacional. Em específico, traz-se à discussão a implicação dos riscos geopolíticos para pensar as tendências de políticas de segurança com incidência territorial. Algumas das principais dinâmicas nesta área parecem derivar não necessariamente de uma “renascença” da geopolítica, mas do acúmulo de uma série de desafios ao exercício da soberania na atualidade.

De forma a ser possível realizar a reflexão a que este texto se propõe, as reflexões aqui apresentadas estão divididas em três seções. Em um primeiro momento, busca-se compreender quais foram os fundamentos que estabeleceram o chamado “fim da Guerra Fria” como um momento refundador das distintas regionalizações do mundo que vicejaram nas décadas de 1990 e 2000. A sublimação da oposição bipolar que marcou o Sistema Internacional a partir de meados da década de 1980, assim como a expansão da globalização neoliberal institucionalizadas parecem ser importantes para compreender as “divisões de valores” que serão debatidas neste momento. Serão analisadas, aqui, as propostas de regionalização global que marcaram este período, que geralmente criaram binarismos importantes para a representação do mundo de diferentes formas. Liberdade, cultura, economia são alguns dos fundamentos destas regionalizações usadas então.

Estas regionalizações, porém, começam a ser disputadas enquanto matrizes interpretativas a partir da segunda metade da década de 2000, principalmente após o início da Grande Recessão e sua longa sombra sobre o cenário internacional.

Alguns movimentos antecedem o período de grave crise econômica e financeira que se iniciou em 2008, como as declarações de Vladimir Putin na Conferência sobre Segurança de Munique em 2007. Os efeitos da crise, porém, promovem ainda mais movimentos importantes de constrição da circulação nos territórios nacionais: de capitais, inicialmente; de recursos econômicos, posteriormente; de pessoas, por fim. A chamada “crise de refugiados” de 2015 que se abateu sobre a Europa é uma derivação direta da Primavera Árabe, também causada pelas dinâmicas relativas à crise. A estas duas somam-se as crises causadas pela pandemia de COVID-19, a partir de 2020, e a guerra na Europa, ponta de lança de um movimento anteriormente percebido em outras regiões do mundo e que alcança a Ucrânia em 2022.

A somatória destes movimentos é o foco de discussão da última seção deste texto. Ao avanço das práticas de governança econômica que procuraram avançar projetos mais radicais de administração neoliberal da economia, soma-se uma retomada de alguns “direitos” do Estado de intervir. Estes direitos estão ligados às crises anteriormente citadas: acesso a recursos econômicos, definição dos recursos que poderiam ajudar na mitigação da pandemia de COVID-19, a necessidade de estabelecer sanções em razão da ação bélico-política de outros países. Proponho, portanto, analisar as recentes tendências de (re)articulação em termos de segurança internacional a partir da ideia de riscos geopolíticos, que envolvem não apenas os riscos militares e de defesa, mas inclusive a própria execução do poder político por parte dos Estados atualmente. É esta a discussão da última parte deste trabalho, e a questão de análise que mobiliza todas as discussões aqui propostas.

As regionalizações variadas de um “mundo aberto”: Legados da globalização neoliberal institucionalizada

Se é possível considerar que atualmente passa-se por uma reorganização das possíveis regionalizações aplicadas à escala mundial, faz-se necessário considerar quais eram as grades analíticas utilizadas em momentos anteriores. Ao longo da história, diversas foram as regionalizações construídas pelas sociedades humanas ao considerar sua relação com a totalidade universal.

O “ecúmeno” que surge inicialmente enquanto uma forma de demarcação de igualdade diante das diferentes formas de cristandade possível na Europa medieval (Fabrício, 2023) vai ser, posteriormente, objeto de estudo científico por parte dos geógrafos no início da empreitada científica da área, já significando a totalidade do espaço ocupado pela humanidade no globo (Dollfus, 1990). À medida em que as sociedades vão dando vazão às suas dinâmicas, também as formas de representação e de (auto)localização vão não apenas se multiplicando, mas alterando-se de forma significativa (Claval, 2014). As recentes regionalizações geopolíticas que serão posteriormente pontuadas neste trabalho, como a formulação de uma política estratégica dos Estados Unidos da América que faz referência explícita à área do “Indo-Pacífico”, devem ser compreendidas também dentro desta dinâmica.

Nas palavras de Antônio Carlos Robert Moraes (2005), trata-se de um processo importante da “*construção do hábitat*”, que “*necessariamente envolve projeções, pré-ideações, avaliações, enfim formas de consciência do espaço*” formadas pelos grupos humanos enquanto “*reflexões sobre o espaço ocupado*” (p. 27). Se a construção destas formas de percepção e consciência do espaço podem ser investigadas no nível das comunidades, elas também são importantes fundamentos nas tomadas de decisões do Estado e, portanto, compõem um temário de importante análise quando da formulação de políticas de segurança. Na realidade, forma-se um pensamento geográfico que está em diálogo, mas não é exclusivo da produção acadêmica, uma vez que é composto por

“[...] *um conjunto de discursos a respeito do espaço que substantivam as concepções que uma dada sociedade, num momento determinado, possui acerca do seu meio (do local ao planetário) e das relações com ele estabelecidas. Trata-se de um acervo histórico e socialmente produzido, uma fatia da substância da formação cultural de um povo.[...] Em meio a estas múltiplas manifestações vão sedimentando-se certas visões, difundindo-se certos valores. Enfim, vai sendo gestado um senso comum a respeito do espaço. Uma mentalidade acerca de seus temas. Um horizonte espacial, coletivo*” (Moraes, 2005, p. 32).

São diversas as fontes das quais emergem estas representações espaciais, e também aquelas que nos interessam aqui, de caráter regional-global. Estas representações, como indica Moraes (2005) “[...] *emergem em diferentes contextos discursivos, na imprensa, na literatura, no pensamento político, na ensaística, na pesquisa científica etc.*” (p. 32), e dependem também da sua circulação por diferentes meios, construindo fluxos globais de compartilhamento, emissão e recepção de representações espaciais (Livingstone, 2003), num “[...] *processo que não é isento de tensões, antagonismos, e muito menos autônomo em relação ao movimento político da sociedade*” (Moraes, 2005, p. 33). De acordo com Sandra Lencioni, trata-se de tentar compreender como se constrói a ideia de totalidade, para então compreender as particularidades (e vice-versa):

“[...] *a totalidade tem dimensões variadas de acordo com as sociedades e os momentos históricos determinados. Por isso, tornou-se indispensável procurar compreender para cada momento, segundo as culturas ou civilizações, o que era entendido como mundo, que exprimimos como sendo o horizonte geográfico. Nesses termos, a ideia de mundo, o horizonte geográfico, acabou tomando um sentido relativo de acordo com a história*” (Lencioni, 2014, p. 199).

Dependentes, portanto, do contexto histórico e social de um determinado período, essas representações podem ser contrastadas com o legado de períodos anteriores. E, no caso das reflexões que aqui se propõe realizar, há uma importante herança das representações que se fez do mundo logo após o grande evento internacional¹ que foi o fim da Guerra Fria.

Nominalmente, falar em “fim da Guerra Fria” é referir-se ao fim de um tensionamento do Sistema Internacional no final do século XX. Do início da

¹ De acordo com Buzan e Hansen (2012), os eventos são acontecimentos ou processos históricos que, embora pareçam ser originários do senso comum, constituem momentos analiticamente decisivos para a análise das dinâmicas de segurança internacional: “*O reconhecimento (ou não) por parte de políticos, instituições, da mídia e do público de que algo é de tal importância que deveria ser dada uma resposta, mesmo que, possivelmente, em termos militares, é que faz disso um ‘evento’*” (Buzan; Hansen, 2012, p. 100).

década de 1950 até meados dos anos 1980, as relações da política internacional haviam-se organizado no entorno da política de blocos, uma organização em que a interdependência econômica caminhava lado a lado com a interdependência estratégica. Em meio à disputa pela capacidade de organizar da melhor maneira as sociedades humanas, os blocos capitalista e comunista dependiam também das superpotências que, atingindo a capacidade nuclear nos anos 1940 e 1950, serviam de guarda-chuva estratégico para si. A divisão internacional do trabalho, tanto econômica quanto estratégica, se dava de acordo com as funções que as elites governativas estabeleciam entre os diversos países do bloco e o dirigismo de Estados Unidos e União Soviética com relação ao funcionamento dos blocos em específico (Patula, 1990; Dullin *et al.*, 2020).

É importante, portanto, compreender que o fim da Guerra Fria não representou apenas uma mudança estratégica – o fim da bipolaridade em razão da implosão da União Soviética. O processo que foi a invasão do Afeganistão por esta em 1979 até a invasão do Iraque pelos Estados Unidos durante a Guerra do Golfo, em 1991, também significou o realinhamento econômico da participação de diferentes países no, agora, único bloco possível: aquele da economia liberal com forma política democrática. Assim, “[...] *o fim da Guerra Fria deixou os Estados Unidos como a única superpotência e marcou a vitória da economia de mercado sobre o socialismo*” (Stiglitz, 2003, p. 33).

Os simbólicos movimentos ocorridos sobretudo, mas não apenas, em 1989 como a queda do muro de Berlim, a realização de eleições que levaram sindicatos anti-soviéticos ao poder e a aproximação entre a Igreja Católica e o governo de Ronald Reagan nos Estados Unidos foram a materialização de um processo que, em realidade, teve um papel mais importante por reorganizar econômica- e estrategicamente o Sistema Internacional. Esta reorganização da arquitetura política internacional se deu, portanto, em dois âmbitos que promoveram a “abertura” dos territórios.

Por um lado, o predomínio tecnológico da máquina de guerra dos Estados Unidos, demonstrados tanto na Guerra do Golfo quanto nas Guerras dos Balcãs, remodelou a figura tanto do ator hegemônico do Sistema Internacional. Este já não precisava mais pensar num “fora” onde vicejava um outro tipo de sistema político, econômico e ideológico, e, portanto, não precisava mais focar o desenvolvimento

de capacidade bélica contra um inimigo estatal (Chamayou, 2015; Buzan; Hansen, 2012; Anderson, 2015). Seu foco passou a ser, então, a administração do bom funcionamento da economia global, menos com a ideia de guerrear contra uma ameaça interna e mais realizando uma administração territorial do todo global que permitisse a melhor fluidez possível dos bens económicos e dos capitais (Hurrell, 2005; Pecequillo, 2012).

Por outro, a sua centralidade econômica anteriormente restrita ao funcionamento do sistema capitalista e, a partir dos anos 1990, estendida à escala global, permitiu realizar as reorganizações económicas necessárias no Sistema Internacional. O panorama econômico mundial passou por diferentes rearranjos, que privilegiaram a reestruturação dos fluxos comerciais e financeiros, com ênfase na redução dos custos de operação (Stiglitz, 2003). Assim, as lógicas de interdependência econômica anteriormente existentes no bloco capitalista da Guerra Fria se viram tão afetados pela globalização neoliberal quanto os movimentos ocorridos nos antigos países de regime comunista.

Esta reorganização é, essencialmente, territorial, uma vez que a economia que prevaleceu neste período foi marcada pela sua natureza reticular, informacional e global em alcance (Castells, 1999). Neste sentido, a adaptação das economias nacionais tinha como foco facilitar as trocas ponto a ponto, e não mais numa lógica de desenvolvimento territorial contíguo como anteriormente em vigência. Os fluxos de capital, por sua vez, passaram a ter como objetivo não necessariamente o financiamento da produção industrial, mas sim a sustentação do fluxo de comércio que poderia falhar em algum ponto do sistema, mas que não poderia colocar em risco as ligações em funcionamento que passaram a conectar o globo por meio do mercado financeiro (Santos, 2011; Bauman, 2001).

Abertura de mercados para o funcionamento do sistema financeiro internacional; abertura dos territórios em razão das tecnologias de vigilância e controle que passaram a basear a atuação dos Estados Unidos no pós-Guerra Fria em conflitos ao redor do mundo: eis o “mundo aberto” em que se inserem as regionalizações que prevaleceram na década de 1990 e no início dos anos 2000. Foi com base nestes princípios que estas regionalizações formaram um sentido de globalização específico, fortemente pautado no avanço das tecnologias de comunicação e informação, e que

tinha na ligação – seletiva, não para todos – com “o mundo lá fora” a sua principal imagética (Massey, 2000; 2013). São esses os substratos que será possível identificar nas propostas apresentadas por ONGs, governos e empresas no início deste século.

Uma destas regionalizações é o “Mapa da Liberdade Mundial”. Esta iniciativa remonta a 1972, quando o director-executivo da *Freedom House*, organização não-governamental estadunidense, contratou especialistas para investigar variações da liberdade política no mundo. Promovida de início como uma enquete baseada em dados e posteriormente espacializada no “Mapa da Liberdade Mundial”, esta pesquisa era baseada, como aponta Sarah Sunn Bush (2017), em uma aproximação quantitativa por parte do investigador responsável, Raymond Gastil. De acordo com Bush (2017),

“Desde o início, Gastil avaliou os países anualmente em termos de seus direitos políticos e de suas liberdades civis em uma escala de sete pontos. Adicionalmente, ele aferiu aos países avaliações gerais de “livres”, “parcialmente livres” e “não-livres”. Esta aproximação básica permanece até hoje” (Bush, 2017, p. 716)².

Durante a edição de 1991-1992 do relatório emitido pela *Freedom House*, esta foi a grade analítica utilizada para identificar padrões globais de liberalização econômica e política. Em termos regionais, a análise realizada foi dividida da seguinte maneira: Estados Unidos; União Soviética e Europa oriental; Ásia; África; Médio Oriente; América Latina e Caraíbas; e, Europa Ocidental. O pesquisador responsável pelo balanço global a respeito destas tendências, R. Bruce McColm, vaticinou em sua avaliação do estado da liberdade do mundo neste período:

“O século XX está fechando dramaticamente uma grande era histórica que começou com a Revolução Russa e a assinatura do Tratado de Versalhes, e terminou com a fissura do Muro de Berlim e a eventual implosão da União Soviética. Os últimos três quartos do século

² Tradução livre. No original, “From the outset, Gastil rated countries annually in terms of their political rights and civil liberties on sevenpoint scales. In addition, he assigned countries overall ratings of ‘free,’ ‘partly free,’ and ‘not free.’ This basic approach remains in place”.

foram definidos pelo embate amargo entre ideologias, duas Guerras Mundiais, o Holocausto, o Gulag, a Revolução Cultural Chinesa, e sua reprodução em muitos outros conflitos menores ao longo do mundo em desenvolvimento. Esta era permanece como uma das mais sangrentas na história humana e pode muito bem ser vista no futuro como um período aterrador. Ainda assim, a ideia liberal democrática, que enfrentou três ondas de revés nos anos 1920, 1940 e 1970, triunfou sobre os desafios colocados pelo fascismo na primeira parte desta era e pelo comunismo e seus derivativos na segunda” (McColm, 1992, p. 47)³.

Na visão de McColm (1992), a mudança dos regimes políticos e econômicos adotados no período geralmente demarcado como sendo o “fim da Guerra Fria” ocorreu de maneira voluntária, representando “*a maior expansão da liberdade na história*” (p. 47). Para ele,

“Mais de um terço das nações na terra, abrangendo quase 30 por cento da população humana, conscientemente decidiu alterar radicalmente seus sistemas políticos em direção a formas mais abertas e democráticas de governo. O século XXI novamente desafiará a democracia liberal com questionamentos relativos à sua habilidade de produzir prosperidade e um sistema social justo” (McColm, 1992, p. 47)⁴

³ Tradução livre. No original, “*The twentieth century is dramatically closing on one grand historical epoch that began with the Russian Revolution and the signing of the Treaty of Versailles, and ended with the breach in the Berlin Wall and eventual implosion of the Soviet Union. The last threequarters of a century have been defined by a bitter clash of ideologies, two World Wars, the Holocaust, the Gulag, the Chinese Cultural Revolution, and their reproduction in many smaller conflicts throughout the developing world. This old epoch remains the bloodiest era in human history and may well be viewed in the future as an aberrant period. Yet remarkably, the liberal democratic idea, which faced three waves of reverses in the 1920s, 1940s and 1970s, triumphed over the challenge posed by fascism in the first part of this era and over communism and its derivatives in the second*”.

⁴ Tradução livre. No original, “*Over one-third of the nations on earth, encompassing nearly 30 percent of the earth’s population, have consciously decided to radically alter their political systems for more open and democratic forms of government. The twenty-first century will again challenge liberal democracy with questions concerning its ability to produce prosperity and a just social system*”.

É importante notar, como o faz Sarah Bush (2017), que ainda que a *Freedom House* faça essa regionalização tendo como objetivo central influenciar as decisões políticas do governo estadunidense, seu impacto é muito mais abrangente. Num período no qual, como indicado acima, a liberalização econômica era pareada com a liberalização política, a “abertura” social nestas duas áreas foi crucial, inclusive, para decisões de investimentos internacionais e para reger os fluxos comerciais em diferentes países (Stiglitz, 2003). De forma significativa, a iniciativa da Freedom House criou um binarismo importante: não haviam mais países classificados como “parcialmente livres”. Ou um país era totalmente aberto e, portanto, “livre”, ou era “não-livre”, o que significava, nesse período histórico, não-aberto à globalização econômica tampouco.

Se a divisão binomial do mundo em países “livres” e “não-livres” condizia mais com os interesses do governo americano e das organizações civis de seu país em compreender o mundo que então deveriam dirigir, outras têm mais espaço para atuação específica dos países envolvidos. Foi na década de 1990 que uma série de iniciativas de integração regional renovaram a paisagem política mundial em termos de regionalização da política internacional. Seja no caso de instituições que tiveram seus processos aprofundados, como a União Europeia, seja nas instituições criadas no início da década de 1990 para fomentar as trocas comerciais como é o caso do Mercado Comum do Sul (Mercosul), a regionalização produtiva teve um importante papel na definição das dinâmicas internacionais.

Segundo Claudete de Castro Silva Vitte (2006), analisando o caso da América do Sul neste período, estas iniciativas foram aquelas “[...] *propostas para otimizar as trocas internacionais, tendo como referência os chamados eixos de integração e desenvolvimento, recortados considerando o maior fluxo de intercâmbios e as potencialidades econômicas*” que poderiam emergir da sua estruturação (p. 34). Para Vitte (2006),

“As estratégias de integração foram elaboradas a partir da análise da localização das principais riquezas naturais da América do Sul, as formas como poderiam ser utilizadas e a infra-estrutura necessária para seu aproveitamento, considerando as oportunidades de integração física mais evidentes, a consolidação das cadeias produtivas competitivas, e

a redução de custos. A integração propugnada nessa iniciativa visa a aumentar a fluidez do território para facilitar o escoamento dos recursos naturais e dos principais produtos da pauta de exportação dos principais países da região, sem considerar os impactos ambientais e sem uma ampla discussão com a sociedade, mas com um forte apoio das agências multilaterais de fomento” (Vitte, 2006, p. 35; grifo no original).

Neste sentido, os projetos ou instituições de integração regional que vão povoar o cenário internacional com maior ou menor força na primeira metade da década de 1990 levam geralmente um nome demarcador de seu âmbito de atuação geográfica. Encontram-se, assim, a União *Europeia*, o Acordo de Livre-Comércio *Norte-Americano* (NAFTA, na sigla em inglês), o Mercado Comum do Sul (da América do Sul), a Associação de Nações do *Sudeste Asiático*, a União *Africana*, entre outros. A liberalização económica anteriormente referida levará à integração regional como potencial saída para uma produção de escala e a exportação de bens e serviços para o mundo, numa dinâmica de “glocalização” que buscará eleger os pontos mais lucrativos do território nacional para articulá-los em escala supranacional-regional (Swyngedouw, 2010; Peck, 2010). Bertha Becker (2012) chamará a atenção, nesse caso, da transformação do conteúdo territorial dos Estados para uma lógica de “território-plataforma”, em que a administração e o ordenamento dos territórios passará a se basear na lógica de provimento para o mercado estrangeiro, e moldará as opções destes processos de integração regional.

É importante sublinhar que as regionalizações analisadas acima são aquelas que dão maior ênfase à abertura comercial dos territórios nacionais. A formação de blocos comerciais, ligada como indicado, à abertura da política institucional, promoveu uma importante mudança nos processos de regionalização, anteriormente marcados pela política de blocos. Estrategicamente, porém, é importante notar que também houve processos de mudança no uso da força no cenário internacional, que resultaram em suas próprias regionalizações.

O período que vai do fim dos anos 1970 até o início dos anos 1990 foi marcado por uma importante decisão do governo estadunidense: investir no desenvolvimento tecnológico como mecanismo de superar a paridade nuclear com

a União Soviética vivenciada anteriormente. A começar com o governo de Ronald Reagan (1981-1989), a administração federal estadunidense estabeleceu políticas para “[...] *aumentar o orçamento em defesa, fortalecer a presença dos EUA em áreas geopoliticamente estratégicas, como Oriente Médio e Ásia Central*”, além de lançar “[...] *o projeto de contenção de ataques nucleares, chamado, a princípio, de Iniciativa de Defesa Estratégica (IDE), posteriormente rebatizado de projeto Guerra nas Estrelas*” (Brigola, 2020, p. 132; grifo no original).

É importante notar que o desenvolvimento tecnológico proposto dentro do escopo destes projetos adveio do impacto que a Guerra do Vietname (1955-1975) causou na política interna estadunidense. Baseada nas práticas de contrainsurgência, esta guerra teve como consequência principal a transformação das tropas dos EUA de conselheiros e instrutores de treinamento em combatentes ativos, diretamente engajados no terreno. Esta mudança teve um papel importante na consideração dos grupos conservadores americanos de que a luta deveria ser feita pelo investimento em tecnologia bélica de longo alcance, e no envolvimento direto das forças armadas locais de regiões em disputa, e não com tropas americanas diretamente engajadas no combate. Os quase sessenta mil mortos levaram à constatação de que o alcance dos interesses estratégicos dos EUA deveria ser garantido pelo desenvolvimento tecnológico e por uma diplomacia mais agressiva.

É esse espírito que justifica a reorganização das articulações estratégicas dos EUA na década de 1980. O projeto *Guerra nas Estrelas*, ou IDE, buscou criar mecanismos de eliminação de armas nucleares soviéticas no espaço aéreo e sideral, criando sistemas de alarme antecipado e de emissão de mísseis de longo, médio e curto alcance para evitar a aproximação das ogivas nucleares do território americano (Brigola, 2020; Dullin *et al.*, 2020). Isso levou à reorganização da Organização do Tratado do Atlântico Norte (NATO, na sigla em inglês), que a partir deste período passou a ter na Europa Ocidental e no Mediterrâneo oriental suas principais bases de instalação deste tipo de mecanismo de eliminação de mísseis de longo alcance. Isso permitiria, também, ao governo dos Estados Unidos manter sua política de não-proliferação de armamentos nucleares, desenvolvendo uma estratégia que também foi apresentada como dando mais segurança aos parceiros europeus da organização (Vaïsse, 2020).

Por sua vez, as “guerras cirúrgicas” aplicadas pelos Estados Unidos entre 1991, no Golfo Pérsico, e 1999, no Kosovo, demonstraram uma certa supremacia técnica da capacidade militar dos Estados Unidos e de seus aliados da NATO. Após o envolvimento mal-sucedido de tropas europeias em alguns dos conflitos ocorridos na década de 1990, sobretudo em Ruanda e nas guerras da ex-Jugoslávia, a lógica de tornar as tropas ocidentais tropas com pequeno nível de mortalidade. O intuito original, de desenvolver uma capacidade de ação aérea cada vez mais precisa em termos de atingir os objetivos militares no terreno, permitiu reduzir ao máximo os custos de vida para as tropas ocidentais, mantendo a sua capacidade de rápida resposta em termos de operacionalização militar. Para seus inimigos, porém, isso significou uma importante inversão de valores, instituindo alguns valores presentes até hoje na gramática bélica, como “danos colaterais”, imiscuídas com o desenvolvimento de equipamentos aéreos não-tripulados, os *drones* (Chamayou, 2014).

Os caminhos trilhados pela coalização ocidental, sobretudo em razão da primazia bélica dos Estados Unidos após o fim da Guerra Fria, estabeleceram alguns dos fundamentos da mudança de escala que marcou as regionalizações estratégicas do período. O investimento – financeiro e discursivo – feito na “guerra nas estrelas” e na instrumentalização do espaço aéreo como ambiente privilegiado de combate também teve suas consequências na escalaridade das análises que focavam na conflitualidade mundial. Isso significa dizer que da política de blocos, em que os territórios nacionais compunham um todo estratégico importante, passou-se a uma divisão em termos mais amplos, e menos precisos.

Passam a reaparecer os “grandes espaços” como *locus* da regionalização estratégica do mundo, somando-se a outras discussões que marcaram o período, como aquela que propunha o fim do Estado (Ohmae, 1996). Talvez uma das mais significativas destas tentativas de regionalização mundial tenha sido aquela proposta enquanto um “choque de civilizações” por Samuel Huntington (1997).

A proposta de Huntington (1997) baseia-se na ideia de que a eliminação da política de blocos, assim como a abertura política e econômica dos países ao redor do mundo, levou à acentuação da identidade cultural como elemento fundamental de mobilização política. Escrevendo durante um período em que o papel do nacionalismo e da mobilização “étnica” teve atenção renovada dos analistas

do Norte Global, Huntington (1997) aponta para a necessidade de considerar a cultura como o principal enquadramento da visão de mundo das pessoas. Esta visão de mundo, em sistemas políticos democráticos e em regimes econômicos em que as trocas comerciais tendem a se dar nos circuitos regionais dos processos de integração anteriormente indicados, tende a se espalhar para o apoio a projetos políticos que têm sua sustentação na cultura.

Por isso, para Huntington (1997), a fonte da conflitualidade internacional, ou seja, o motor dos conflitos internacionais que adviriam deste novo momento, centrar-se-ia a partir dos anos 1990 nos grandes espaços das civilizações mundiais. Adaptando uma discussão realizada em outros campos de pesquisa, Huntington (1997) propõe a separação do mundo em grandes espaços demarcados pela prevalência de um conjunto específico de elementos culturais, políticos e religiosos. Assim, separa o mundo em sete civilizações, não sem alguns recortes arbitrários e fortes questionamentos sobre suas proposições: as civilizações ocidental, ortodoxa, islâmica, africana, latino-americana, sínica, hindu, budista e japonesa. São estas regiões que deveriam pautar a formulação e execução da política externa dos EUA, segundo Huntington (1997), uma vez que a política externa dos outros Estados estaria, naquelas condições, fundamentada na identificação cultural entre países da mesma civilização.

Huntington (1997), de certa forma, representa uma importante tendência que emerge ao fim do século XX, influenciada também pelas ideias de aldeia global e de desafios mundiais. Trata-se de um conjunto de obras que marcarão o espaço global como dividido nestes grandes espaços, e que terão forte influência ou servirão de justificativas para a atuação estratégica dos EUA e dos países ocidentais no turbulento início do século XXI.

O chamado “novo mapa do Pentágono” foi parte deste movimento. Teoria proposta por Thomas P. M. Barnett (2016 [2003]) logo após a invasão estadunidense ao Afeganistão – que em muito foi informada pela lógica de oposição entre a civilização e a barbárie (Bush, 2001) – esta perspectiva a respeito da nova divisão do mundo buscava, explicitamente, formular uma *“teoria operativa do mundo – e uma estratégia militar que a acompanhe”* (Barnett, 2016 [2003], s/p). Tanto a “teoria operativa do mundo” quanto a “estratégia militar” que dela deriva, para Barnett

(2016 [2003]) podem ser definidas a partir do seguinte adágio: “a desconexão define o perigo”. A motivação para realizar a invasão no Iraque em 2003 não adviria, portanto, apenas de uma oposição cultural, mas teria um importante fundamento no aprofundamento da própria globalização, em suas aberturas política e econômica:

“É por este motivo que o debate público sobre esta guerra se tornou tão importante: ele força os estadunidenses a enfrentar aquilo que acredito ser o novo paradigma securitário que formata esta era, nomeadamente, que a Desconexão define o perigo. O regime criminoso de Saddam Hussein está perigosamente desconectado do mundo globalizado, de seu conjunto de regras, de suas normas, de todos os laços que reúnem os países numa dependência mutuamente assegurada” (Barnett, 2016 [2003]), s/p; grifo no original).⁵

A divisão do mundo, desta forma, se enquadra em novo binarismo, mas que não se confunde com aquele do período da Guerra Fria. Esta nova divisão do mundo em dois conjuntos, anunciada acima, constrói uma oposição entre a região do mundo em que a globalização neoliberal institucionalizada “tomou lugar”, e aquelas regiões não-integradas. Estas, ao não se inserirem nas aberturas política e econômica, ameaçam a segurança das regiões globalizadas e, como a globalização é altamente dependente do desenvolvimento das tecnologias de circulação, de comunicação e de informação (Santos, 2011), as partes do mundo não-integradas representam uma ameaça à estabilidade das regiões inseridas na globalização. Como afirma Barnett (2016 [2003]),

“Mostre-me onde a globalização é adensada por meio de conectividade de redes, de transações financeiras, de fluxos de mídia liberais e da segurança coletiva, e eu lhe mostrarei as regiões nas quais

⁵ Tradução livre. No original, “*That is why the public debate about this war has been so important: It forces Americans to come to terms with what I believe is the new security paradigm that shapes this age, namely, Disconnectedness defines danger. Saddam Hussein’s outlaw regime is dangerously disconnected from the globalizing world, from its rule sets, its norms, and all the ties that bind countries together in mutually assured dependence*”.

figuram governos estáveis, aumento da qualidade de vida e mais mortes por suicídio que por homicídio. A essas partes do mundo eu chamaria de Núcleo Funcional, ou Núcleo. Mas me mostre onde a globalização é ténue ou simplesmente ausente, e eu lhe mostrarei as regiões atormentadas por regimes políticos repressivos, pobreza e doenças disseminadas, assassinatos em massa rotineiros e – mais importante ainda – os conflitos crônicos que incubam a próxima geração de terroristas globais. A essas partes do mundo eu chamo de Fenda Não-Integrada, ou Fenda” (Barnett, 2016 [2003]), s/p)⁶

Para Barnett (2016 [2003]), a principal consequência desta divisão do mundo seria a possibilidade de os Estados Unidos “exportarem segurança” para as regiões não-conectadas. Estas, dando continuidade à lógica de Huntington (1997) e outros atores, não se confundem com as fronteiras oficiais entre os Estados: dentro de países como o Brasil, regiões como a faixa de fronteira são consideradas como não-integradas, contra o resto do território, considerado como parte do Núcleo Funcional da globalização. A própria existência de regiões renitentes à globalização, na visão de Barnett (2016 [2003]) representa uma ameaça em si, já que “[...] o comprometimento militar de longo prazo finalmente forçará os Estados Unidos a lidar com a Fenda como um todo enquanto um ambiente de ameaça estratégica” (s/p).⁷

A instabilidade securitária foi, de facto, um grande paradigma que é um dos responsáveis por lançar a longa sombra do fim da Guerra Fria sobre as análises feitas relativamente ao Sistema Internacional. As produções académicas relativas ao tema da Segurança Internacional também refletiram, de certa forma, este espírito de tempo,

⁶ Tradução livre. No original, “*Show me where globalization is thick with network connectivity, financial transactions, liberal media flows, and collective security, and I will show you regions featuring stable governments, rising standards of living, and more deaths by suicide than murder. These parts of the world I call the Functioning Core, or Core. But show me where globalization is thinning or just plain absent, and I will show you regions plagued by politically repressive regimes, widespread poverty and disease, routine mass murder, and—most important—the chronic conflicts that incubate the next generation of global terrorists. These parts of the world I call the Non-Integrating Gap, or Gap*”.

⁷ Tradução livre. No original, “*the resulting long-term military commitment will finally force America to deal with the entire Gap as a strategic threat environment*”.

e a sua materialização mais representativa talvez seja aquela feita por Barry Buzan e Ole Waever (2003), que deram à escala da região a preponderância de definição das estratégias de segurança dos países no início do século XXI, evocando um processo de fechamento dos territórios que se aprofundará no final da década de 2000.

A proposta de Buzan e Waever (2003) se pauta na mesma supremacia militar estadunidense anteriormente indicada. Para os autores, em razão desta condição estruturante do Sistema Internacional, as dinâmicas securitárias dos Estados no século XXI estariam mais relacionadas com seus vizinhos próximos e países cuja presença se impõe a um conjunto maior de Estados. Assim, ainda que no plano global os Estados Unidos cumprissem a função de ordenação das lógicas de segurança mundial, as práticas de defesa estariam mais localizadas na escala regional que na escala global, como era o caso durante o período da Guerra Fria (Buzan; Waever, 2003).

Desta forma, os autores deram uma atenção importante à regionalização das lógicas de segurança, dividindo o mundo em nove complexos regionais de segurança. Estes seriam os complexos mais estruturados e que marcariam as políticas estratégicas dos países das regiões onde vigoram: na América do Norte (que inclui também a América Central e o Caribe), na América do Sul, na Europa, no espaço pós-soviético, no Médio Oriente, na África Austral, na Ásia Meridional e na Ásia Oriental (que também inclui a Austrália e a Nova Zelândia; Buzan; Waever, 2003). Há também, na proposta de divisão dos autores, divisões supra- e intrarregionais: a Europa e o espaço pós-soviético encontram-se ligados, assim como os complexos da Ásia Meridional e da Ásia foram considerados como componentes do chamado “supercomplexo asiático”; já as regiões da África Ocidental e do Chifre da África são, cada uma, consideradas enquanto um proto-complexo, ainda em processo de consolidação segundo os autores (Buzan; Waever, 2003).

O que cabe considerar é que a proposta de Buzan e Waever (2003), além de chamar a atenção para a forma como as questões de segurança dos países não podem ser consideradas de forma isolada, teve uma grande influência no ambiente acadêmico e estratégico que discute estas dinâmicas globais. A proposta de divisão regional das lógicas de segurança no mundo seguiu, nesse sentido, a proposta de alterar as escalas relevantes para compreender a questão da segurança no mundo,

ainda que não sem críticas relativamente à visão altamente eurocentrada da regionalização proposta (Buzan; Hansen, 2012).

A ideia de grandes espaços marcados pela lógica de segurança, porém, não foi disseminada apenas na academia. Como apontam produções também advindas da discussão no âmbito militar, como a reflexão de Luís Tomé (2010) a respeito da própria ideia de complexos de segurança, os formuladores e tomadores de decisão também foram influenciados por diferentes propostas relativamente à regionalização do mundo que passou a se apresentar a partir do início do século XXI. E, em razão dos resultados práticos destas discussões, não se poderia deixar de discutir a proposta de mundo multipolar apresentado por Alexandr Dugin (2002), ideólogo da direita nacionalista russa e que teve importante penetração nos círculos de decisão estratégica em seu país.

Dugin (2002) recupera a produção de dois autores para propor a divisão do mundo naqueles que ele mesmo nomeia como “grandes espaços”. Por um lado, lhe interessa a geopolítica belicista e que propõe a quebra do *status quo* da Paz de Versalhes proposta por Karl Haushofer na década de 1930. Por outro, se assenta nas discussões sobre legitimidade política feitas por Carl Schmitt (2014), e sua relação com a expansão da normatização da sociedade e do espaço por parte do Estado.

Para Haushofer (2012), a base da política externa dos países seria o alcance do seu espaço vital, ou seja, da área geográfica que permita o devido crescimento de uma determinada sociedade, cultural e materialmente. É por este motivo que, para ele,

“É dever [da devida] política exterior velar por este espaço vital e conservá-lo ao menos tal e como foi herdado das gerações passadas, expandi-lo quando se torne demasiado limitado, sem colocar a existência do povo em perigo de morte, um perigo inevitável que deve se afrontar com todas as forças necessárias para assegurar a sobrevivência da população” (Haushofer, 2012, p. 330).

É com base nessa ideia, da construção necessária de um âmbito de livre atuação de grandes potências, que Dugin (2002) construirá sua ideia de grandes espaços e de um mundo multipolar. Multipolar, uma vez que a capacidade de atuação

dos países que ordenam o funcionamento dos recortes regionais do mundo deve ser mutuamente assegurada, numa lógica de assentimento à autarquia de cada potência regional. E organizada em grandes espaços, pois não necessariamente esta atuação autônoma de ordenamento regional deve ocorrer por meio da anexação territorial: recuperando as ideias de Haushofer (2012), trata-se da organização de uma zona de cooperação dominada por uma potência regional. Ou, em outros termos, a organização de imperialismos regionalizados, como apontam críticos do pensamento de Dugin (2002).

É por este motivo que em sua teoria Dugin (2002) recupera a noção de “grandes espaços” desenvolvida por Carl Schmitt (2014), sublinhando não apenas a efemeridade da supremacia estadunidense sobre o mundo, mas dando grande importância à capacidade de determinação das concentrações e dispersões das relações entre diferentes povos no mundo, já que para Schmitt (2014),

“Enquanto a história mundial não estiver encerrada, enquanto ela ainda estiver aberta e em movimento, enquanto as condições não estiverem para sempre fixadas e petrificadas, enquanto, em outras palavras, os seres humanos e os povos ainda tiverem um futuro e não apenas um passado, um novo nomos surgirá nas formas fenomênicas sempre novas dos acontecimentos da história mundial. Trata-se, para nós, do evento fundamental que parte o espaço, evento essencial a cada época histórica; trata-se da coincidência estruturante de ordenação e localização na convivência dos povos (...). (...) cada novo período, cada nova época da coexistência entre os povos, impérios e países, entre detentores de poder e formações de poder de toda espécie, se baseia em novas divisões de caráter espacial, novas circunscrições e novas ordenações do espaço da Terra” (Schmitt, 2014, p. 78-79).

É com base nessa argumentação que Dugin (2002) proporrá que o fim da Guerra Fria não significou, como queriam pensadores americanos como Francis Fukuyama (1992), o fim da história. Na realidade, falando a partir da sua posição de “revanchista”, e percebendo a situação da Rússia pós-soviética como uma imposição

de uma potência que se pretendia global, os EUA, Dugin (2002) proporá tanto a execução de uma política externa que aumentasse a capacidade de ordenamento territorial de regiões próximas à Rússia, sobretudo no Leste Europeu e na Ásia Central, ao mesmo tempo em que se deveria excluir os interesses americanos de outras regiões do mundo. Para ele, a dinâmica de funcionamento do sistema internacional permitiria que cada região se desenvolvesse no entorno de um “guardião” regional, que teria a legitimidade e a autoridade de ordenar os países que lhe fazem vizinhança, propondo, portanto, a noção de multipolaridade (Dugin, 2002).

É por este motivo que a regionalização proposta por Dugin (2002) é centrada nas potências regionais: a Alemanha reunificada ordenaria o “grande espaço europeu”, enquanto o Brasil seria o responsável por reunir no entorno de uma política única o “grande espaço sul-americano”. Estas regiões somam-se, na proposta de Dugin (2002), aos grandes espaços trans-saariano, centro-americano, hindu, islâmico continental, árabo-islâmico, japonês, chinês e neopacífico. De forma condizente com os fundamentos teóricos da sua proposta, Dugin (2002) restringe os Estados Unidos à chamada “zona Anglo-americana”, que reúne a Grã-Bretanha e a Irlanda, a Austrália, a Nova Zelândia e o Canadá. A África, a América do Sul e a Europa se ligariam na Zona Euroafricana, enquanto a Zona Pacífico-Extremo-Oriental reuniria o Japão, o Sudestes Asiático e a China. Dugin (2002) retira esta divisão das pan-regiões propostas por Haushofer, o que indica a genética da sua proposição.

Seria errôneo considerar que Dugin age como um “guru” direto de Vladimir Putin na execução da sua política interna e externa. Porém, os conteúdos da sua discussão e a sua proposição de um mundo multipolar baseado nesta lógica de “imperialismo regional” mutuamente consentido tem grande vazão junto às esferas de formulação e tomada de decisão no âmbito estratégico da Rússia e de outros países, por meio da articulação transnacional feita pelos atuais movimentos de extrema-direita (Oliveira da Silva, 2022). Sua proposta de regionalização, portanto, deve ser considerada enquanto uma das mais disseminadas – e potencializadoras de conflitos – na atualidade. O discurso de Vladimir Putin em Munique, durante a Conferência de Segurança realizada naquela cidade em 2007, traz um pouco desta perspectiva como fundamento para o rompimento russo relativamente aos EUA e o “aviso aos europeus” recorrentemente evocado pelo mandatário russo (Putin, 2007).

Estes conflitos, na realidade, constituem-se num dos elementos que contribuem para uma nova regionalização mundial. Como se verá mais adiante, um conjunto de crises fará com que a percepção a respeito das formas de regionalizar o Sistema Internacional mude a partir da Crise Financeira de 2008. Alguns dos pressupostos indicados acima terão sua validade, alguns serão postos em questionamento. De forma significativa, porém, cabe notar que a retórica de “vencedores” e “perdedores” da globalização – ou do neoliberalismo – vai marcar uma oposição importante nas motivações alegadas para anexação territorial e outras formas de uso da violência no mundo a partir do fim da primeira década do século XXI.

As crises da nossa era: O fechamento de territórios a partir de 2008

Se, durante os anos 1990 e início dos anos 2000 prevaleceram visões a respeito da abertura (ainda que extremamente seletiva) dos territórios, os impactos de longa duração da crise financeira de 2008 no funcionamento do Sistema Internacional inauguraram uma nova era. A partir de diferentes movimentos, e com intenções distintas, passou-se a observar gradual, ainda que crescente, vontade política de controlar as formas de circulação nos territórios nacionais. Capitais, pessoas, bens, serviços: diferentes dinâmicas territoriais no mundo demonstram que a circulação das coisas e das pessoas voltava ao centro das atenções em razão dos impactos de longa duração da Grande Recessão.

A crise de 2008 respondeu à dinâmica denominada por Manuel Castells (1999) de sociedade da informação. Entre as suas características principais estão (a) o seu funcionamento tendo como base o provimento de informação como fundamento da produtividade e da competitividade; (b) sua coordenação em escala global, uma vez que diferentes processos da produção e da comercialização se davam em territórios de diferentes países; e, (c) o seu funcionamento em rede, “porque [naquelas] condições históricas, a produtividade é gerada, e a concorrência é feita, em uma rede global de interação entre redes empresariais” (Castells, 1999, p. 119).

Como indicado pelo Instituto das Nações Unidas para o Desenvolvimento Social (UNRISD, na sigla em inglês), a conformação da economia mundial nesta

arquitetura causou um importante efeito de desigualdade. Esta, para o instituto, deve ser compreendida em diferentes facetas. Pode-se falar em uma desigualdade de oportunidades econômicas, uma vez que a remuneração mais alta se relaciona com os empregos ligados às tecnologias de informação e comunicação, e não aos setores produtivos (sobretudo a indústria). Pode-se falar em uma desigualdade também de oportunidades de mobilidade social, uma vez que o treinamento técnico passa a ser um aspeto relevante da formação de mão-de-obra para estes novos setores. Pode-se falar, também, em uma desigualdade de gênero, uma vez que a presença majoritária de homens nos setores da tecnologia e no mercado financeiro fazem com que esses setores tenham uma disparidade significativa (UNRISD, 2019).

Doreen Massey (2001) chama a atenção para essa característica “diferencial” do processo de globalização e da formação da economia global. Diferentes indivíduos, numa mesma comunidade, em razão dos seus diferentes tipos de acesso, terão não apenas percepções diferentes a respeito do processo de globalização: é possível que o mesmo processo seja julgado, de acordo com os “dividendos recebidos” da globalização, como positivo ou negativo. A forma rizomática do capitalismo neoliberal permitirá a criação de fraturas que, mesmo após mais de década e meia da crise financeira de 2008, ainda se sinta que a pauta política atual é marcada pela relação entre ganhadores e perdedores da globalização (UNRISD, 2019).

Segundo Leonardo de Araújo Mota (2013), o forte impacto sentido na economia mundial em razão de uma crise financeira – de princípio, imobiliária – nos Estados Unidos foi a profunda conexão entre a economia virtual e a economia real que marcou a globalização neoliberal. Para Mota (2013),

“[...] na medida em que a economia virtual suplanta a economia real, a segunda parte pode ser desmontada rapidamente. Qualquer “inovação” ousada dos homens de finanças [faz] sumir milhares de empregos e também abalam muitas instituições políticas. Um dos produtos mais Um dos produtos mais conhecidos dessa economia fictícia são os derivativos, que praticamente não existiam até a década de 1990. Esses produtos financeiros alcançaram o valor de 20 [bilhões] de dólares em 2001 e de 38 [bilhões] em 2006. Por fim, o conjunto de variados

serviços financeiros cresceu de 220 [bilhões] em 2001 para alcançar a cifra de 380 [bilhões] em 2006, o que equivale a mais de cinco vezes o PIB mundial [...]. Assim, o grosso da economia mundial torna-se mais virtual que real” (Mota, 2013, p. 57-58).

As três principais consequências da crise financeira de 2008, justamente em razão da rapidez com que se deu a crise financeira e seus impactos na organização do sistema financeiro, estão ligadas à administração do território. Inicialmente, e sobretudo nos países ocidentais onde ela ocorreu, houve uma considerável perda de liquidez. Esta perda de liquidez impediu a manutenção do modelo de crescimento econômico adotado durante o período de globalização, pautado na promoção de empregos precários e na cessão de altas quantias de crédito. Os abalos causados pela crise em seus momentos mais graves demandaram, dos Estados, uma retomada importante da direção da macroeconomia, e suscitou o surgimento de movimentos políticos pautados na busca por “segurança”.

Os países que dependiam grandemente da economia virtual sofreram um grande impacto com a crise de 2008. É importante notar que, baixo esta rubrica, incluem-se não apenas as questões que se referem à faceta da economia que lida diretamente com tecnologia e com o sistema financeiro, mas também outras formas econômicas que não dependem da produção real, e sim do consumo. Por este motivo, na Europa, por exemplo, os países mais afetados foram aqueles que ou dependiam dos grandes capitais de tecnologia, como a Irlanda, ou que dependiam grandemente do dinheiro advindo do consumo turístico e de luxo, como Portugal, Espanha, Itália e Grécia (Halvorsen, 2016).

De forma mais significativa, a dinâmica de desigualdade que marcou o modelo da globalização neoliberal, teve a importante consequência de permitir que os países em desenvolvimento sofressem os impactos da crise mais em longo prazo que em curto. A capacidade de poupança, em alguns casos, e a aposta em setores intermediários em capital industrial, em outros, significou uma equalização global significativa, tornando o mercado consumidor dos países emergentes no mais importante do mundo. Isso mudou um padrão secular de manutenção das altas taxas de consumo nos mercados euro-anglo-americanos, e criando a oportunidade,

por exemplo, de desenvolvimento de articulações externas ao Ocidente, como o grupo de países BRICS (Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul, em sua configuração inicial) (Stuenkel, 2018).

Ao mesmo tempo, a estagnação de longo prazo se apresentou como uma importante realidade para os países nos quais a crise se manifestou primeiramente, e nos quais teve seus impactos mais profundos. Na Espanha, a taxa de desemprego saiu de 8,57% em 2007 para 13,79% em 2008, após a crise, atingindo o nível de 25,77% no ano de 2012 (El Economista, 2013). Na Islândia, a taxa de desemprego não chegou a ultrapassar os 8% (que mesmo assim era o dobro da taxa média anual antes da crise), mas houve um significativo decréscimo no crescimento do salário médio recebido pelos trabalhadores islandeses. A baixa nos salários foi uma das várias consequências da crise, que também contou com uma queda nas horas de trabalho, cortes nos salários nominais e imigração em alta após a crise (Ólafsdóttir, 2020). O impacto social foi forte o suficiente para que em 2011 o país refizesse a sua constituição política, num movimento pautado pelo questionamento das políticas neoliberais.

Já nos países em desenvolvimento, algumas dinâmicas que já estavam colocadas foram aceleradas durante a Grande Recessão que se inicia em 2008. No Chile, o desemprego levou à formação de um conjunto populacional ao mesmo tempo altamente endividado, e sem acesso a recursos básicos de saúde física e mental. Não foram incomuns as histórias a respeito da opção pela eutanásia por parte de chilenos, sobretudo idosos (Jiménez Molina *et al.*, 2019). Os movimentos de explosões sociais nos países americanos da década de 2010-2020 devem ser entendidos dentro do enquadramento destas faltas importantes de acesso, assim como a Primavera Árabe (Vaïsse, 2020).

No Brasil, o fim do ciclo das *commodities* a partir de 2013 significou a limitação da capacidade estatal de atender às demandas de desenvolvimento social, que eram abastecidas com o dinheiro das exportações primárias do país (Pitta *et al.*, 2020). O efeito principal da crise que então se formou na economia brasileira foi a queda na renda real habitual. Esta queda se deu de forma mais aguda na parcela da população economicamente ativa mais qualificada, com ensino superior completo, fazendo esta parcela se reaproximar dos níveis de renda da população menos escolarizada (Rachter, 2019). Este movimento resgatou uma série de tensões sociais que

marcaram a política brasileira na última década e que tiveram como base material um crescimento na precarização do trabalho e da qualidade de vida (Gracino Júnior *et al.*, 2018; Frid *et al.*, 2024).

As respostas dadas nos diferentes países à Grande Recessão levam, de maneira importante, ao cerceamento da livre circulação do capital financeiro, assim como à necessidade de criação de empregos e ao menos a manutenção da qualidade de vida da população. Por isso, durante o período posterior à Crise de 2008, uma série de medidas de coordenação de controle destes dois movimentos serão implementadas de maneira variada.

As formas legais e ilegais de saída dos recursos financeiros foram mais controladas, envolvendo a “caça” aos paraísos fiscais denunciadas nos chamados *Panama Papers*, em 2016 (Obermayer, 2016). Da mesma forma, as políticas protecionistas adotadas, por exemplo, pelo governo de Donald J. Trump nos Estados Unidos, buscavam justamente a criação de empregos que eram vistos como “exportados” para outros lugares, beneficiando apenas os grandes empresários e servindo de mote eleitoral para mobilizar no entorno de propostas populistas e autoritárias. A saída do Reino Unido da União Europeia, o *Brexit*, pode ser entendida na mesma chave interpretativa (Cox, 2017).

De qualquer forma, estas movimentações podem ser compreendidas como respostas políticas importantes para a circulação de capitais, que passou por uma importante mutação durante a Grande Depressão que marcou a economia mundial até o fim da década de 2010. Ela representa, de maneira significativa, a valorização política da circulação do dinheiro no Sistema Internacional, e não à toa na segunda metade daquela década acostumou-se a um vocabulário de maior tensão e belicoso, manifestado sobretudo na ideia de “guerra comercial” entre EUA e China (Pautasso *et al.*, 2021). Em meio a estes debates, a circulação das pessoas tampouco passou batida na última década, passando gradualmente a ser alvo de diferentes políticas de segurança.

No início dos anos 2000, a lógica de Guerra ao Terror foi fundamentada, com exceção das invasões ao Afeganistão e ao Iraque, na individualização da identificação, da busca e da captura de indivíduos suspeitos (Strachan, 2014; Scahill, 2014). Até a crise financeira de 2008, este processo podia ser efetivado com a transformação do Estado americano em uma grande máquina de guerra capaz de atuar de maneira global,

executando os processos de controle e vigilância em rede – de maneira semelhante ao funcionamento da economia virtual acima identificado (Hardt; Negri, 2001; Pecequillo, 2012). Com o início da Grande Recessão, a escolha estratégica derivou menos no engajamento direto de tropas no terreno e mais na construção de um grande aparato tecnológico que envolvia os meios de comunicação do país e a recuperação do programa de *drones*, que poderiam eliminar pessoas (geralmente no plural, enquanto “danos colaterais”) em regiões distantes (Chamayou, 2014; Lyon, 2016).

Estas dinâmicas securitárias, porém, baseavam-se na lógica das “guerras cirúrgicas” da década de 1990, e podem ser compreendidas como um avanço dos projetos formulados nos anos 1980, executados nos 1990 e aperfeiçoados a partir de 2010 (Andrejevic, 2015). A questão dos grandes deslocamentos de pessoas, até a metade dos anos 2010, porém, estava mais relacionada às práticas de imigração, e eram considerados um problema interno, de caráter criminal, que deveria ser resolvido pelos países de maneira política (Guia; Pedroso, 2015).

É a partir dos resultados da Guerra na Síria que o deslocamento de pessoas em massa passa a se tornar um tema tratado como elemento de segurança, ao menos no âmbito da União Europeia. A chamada “crise dos refugiados”, acentuada em razão da expansão do Estado Islâmico no Iraque e Levante (*Daesh*, na sigla em árabe), começou a colocar pressão em respostas coletivas para uma questão anteriormente considerada como de responsabilidade de cada Estado. Os refugiados chegados à Europa a partir de 2015 encontravam uma sociedade já muito marcada por uma forte islamofobia, assim como demonstrando sinais de estagnação relevantes. O medo do “outro” foi transferido do terrorista para o refugiado, não sem ser geralmente ligado também a outras figuras do ilícito, como a da criminalidade internacional (Pereira, 2016; de Azevedo, 2018).

Estes movimentos foram importantes para compreender de que maneira foram reordenados os dispositivos de segurança das sociedades ao redor do mundo: não apenas na Europa, mas também na América Latina gradualmente a questão do refúgio e da migração se tornou um tópico de importante discussão nacional. Crises econômicas, como no caso da Venezuela, assim como crises institucionais, políticas ou de segurança pública, como no caso do Haiti, levaram à discussão a respeito do fortalecimento das instituições de controle e segurança ligados aos deslocamentos das pessoas. Se os

mecanismos de controle individual da migração, em meados dos anos 2010, levavam necessariamente à construção de instituições de policiamento da circulação de pessoas (Santos, 2013), a busca por refúgio traz um elemento de ainda maior tensionamento no acompanhamento da situação das pessoas: a condição emergencial, de caráter humanitário que marca geralmente a noção de refúgio (Moulin Aguiar, 2019).

Uma outra faceta da segurança relacionada aos deslocamentos sobre a superfície terrestre emergiu quando da pandemia de COVID-19, a partir do ano de 2020. A perplexidade com a qual deparou-se a população mundial relativamente a esta nova doença de rápida difusão e de alcance global – à diferença, por exemplo, de epidemias e pandemias anteriores – foi justamente o fato de que sua difusão foi facilitada justamente pela forma como se comportam as sociedades atualmente ao redor do mundo. De acordo com Lindo *et al.* (2021),

“Para compreensão da difusão desta doença no espaço geográfico, deve-se reforçar o entendimento de que habitamos em um mundo significativamente urbanizado. Isso possibilita verificar como o vírus se espalha, quais as ações possíveis para enfrentar a crise e proteger a vida das pessoas. A urbanização marcada por intensos fluxos de pessoas, mercadorias e informações, a rápida circulação por sistemas de transportes velozes que conectam diferentes cidades, a dependência das relações econômicas, políticas e culturais entre as regiões do globo, enfim, todos esses elementos inauguram um fato novo na história socionatural: a pandemia motivada por um agente viral globalizado, acompanhada de uma tentativa planetária de contenção de disseminação em meio às projeções galopantes de contágio e morte” (Lindo *et al.*, 2021, p. 3).

A adaptabilidade do vírus responsável pelo contágio da pandemia de COVID-19 às formas de convivência nas sociedades modernas, e sua rápida disseminação, colocaram às claras tensionamentos construídos ao longo das décadas anteriores. Por um lado, os diferentes níveis de acesso a serviços de saúde tiveram um importante papel na determinação das taxas de internamento, de recuperação e de óbito causados pela doença, demonstrando fortemente as disparidades regionais de acesso

à infraestrutura necessária para fazer frente a esta emergência sanitária (Rodríguez-Pose; Burlina, 2021). Outras formas de desigualdade, porém, também afetaram a experiência que cada grupo ou indivíduo teve diante da pandemia de COVID-19.

Yinging Zheng e Geoff Walsham (2021) identificam ao menos quatro tipos de desigualdades que ficaram mais evidentes com o desenvolvimento da pandemia, ainda que não excluam outros. Apontam para a importância de compreender o desafio relativo ao acesso à digitalização da sociedade: esta importante fonte de informações durante a pandemia não chega nem ao todo da população mundial, nem da mesma forma. A rápida digitalização das sociedades e das atividades durante o período de vigência da pandemia levantou importantes discussões a respeito da exclusão social e da mediação social por meio da capacidade de compra de dispositivos digitais e de planos de acesso a dados de internet.

A segunda forma de desigualdade evidenciada pela pandemia de COVID-19 foi aquela relativa ao trabalho digital, à expansão da atuação de plataformas digitais e as modulações da condição de marginalidade (ou de informalidade). Para os autores,

“[...] os múltiplos níveis de divisão entre e dentro do trabalho digitalizado e não-digitalizado sob a COVID-19 estão associados com rupturas mais profundas de classe e de desigualdade econômica, assim como com a distribuição de recursos ao longo de fronteiras geográficas ao redor do mundo e dentro das nações. Enquanto o trabalho remoto pode ser uma opção rapidamente acessível para trabalhadores digitais durante uma crise de saúde pública, as tão celebradas “flexibilidade” e “autonomia” na economia baseada em empresas de plataforma [platform-based gig economy] podem ser terrivelmente frágeis caso haja rupturas no mercado e na economia” (Zheng; Walsham, 2021, p. 3)⁸.

⁸ Tradução livre. No original, “In other words, the multiple levels of division between and within digitalised and non-digitalised work under covid-19 are associated with deeper ruptures of class and economic inequality as well as the uneven distribution of resources across geographical boundaries around the globe and within nations. While remote working may be a readily available option for digital workers during a public health crisis, the much celebrated ‘flexibility’ and ‘autonomy’ in the platform-based gig economy could be terribly fragile under severe disruptions in the market and economy”.

De maneira mais específica, também as disparidades de gênero – visível e invisível –, a discriminação racial e o *bullying* feito por meio da internet foram identificados pelos autores como elementos importantes para pensar as desigualdades durante a pandemia de COVID-19. Estes fenômenos devem ser compreendidos enquanto transversalidades que tornam as desigualdades anteriormente indicadas ainda mais importantes para compreender a situação específica de determinados grupos sociais durante este período (Zheng; Walsham, 2021). Pode-se considerar que a pandemia de COVID-19 representou, durante a sua duração, uma importante tensão entre as noções de densidade (populacional, de infraestrutura, de hospitais e ambulâncias, de voos internacionais) e deslocamentos (de pessoas, de vacinas, de máscaras). A este sentido de emergência da crise sanitária somou-se o conjunto de medidas de exceção adotadas durante a disseminação do vírus.

O governo dos Estados Unidos, ainda sob o comando de Donald Trump, desviou cerca de 200.000 máscaras de proteção de tipo N95 e que tinham como destino a Europa, e estavam sendo remanejadas entre diferentes aviões na Tailândia (Willsher *et al.*, 2020). Na Turquia, assim como em diferentes países, a “entrada” do vírus por meio das fronteiras e das infraestruturas de circulação foi a razão para o desenvolvimento de estratégias que tiveram como base “[...] *os ministérios turcos, principalmente aqueles de Relações Exteriores e de Saúde, assim como membros do Comitê de Assessoramento Científico, por meio de forças de segurança de fronteiras e punitivas*” (Karatas, 2023, p. 213).⁹ O medo e o sentido de urgência, como em outros países do mundo, fizeram com que essas instituições “[...] *se centrassem numa política de medo que se tornou o catalisador primeiro para medidas que formaram a espinha dorsal das ações preventivas e das iniciativas*” tomadas pelo governo turco na época (Karatas, 2023, p. 213). Na China, até 2023 vigorou o sistema de “política dinâmica de COVID-zero”, derivada da expansão da variante Delta do vírus responsável pela epidemia, fazendo com que

⁹ Tradução livre. No original, “*During that whole time, the battling policies against the entrance of coronavirus into the borderlands were carried out by the Turkish ministries, primarily those of Foreign Affairs and Health, as well as members of the Scientific Advisory Board, via border security and punitive forces. Their responsibility has centred on fear politics which has been the primary catalyst for measures that formed the backbone of pre-emptive actions and initiatives*”.

“De forma a reduzir a possibilidade de um outro surto da epidemia, a China redobrou suas políticas de confinamento ao introduzir formalmente o conceito de política dinâmica de COVID-zero [dynamic zero-COVID policy]. Significativamente, essa política teve efeito em certa medida de perturbar a ordem normal da sociedade e [foi] sido questionada [a partir de 2022]. Pessoas expostas [à doença] isoladas em casa tiveram que comprar comida e necessidades por meio de um novo programa denominado compra-em-grupo [...]. Porém, algumas vezes era difícil garantir a entrega dos suprimentos em tempo [...]. Em alguns lugares, a rotina diária das pessoas era seriamente afetada por medidas simples e violentas como o bloqueio de vias, escavação de estradas, frequentes testes de PCR mandatários em massa, entre outros [...]. Após um longo período de lockdown, muitas pessoas se sentiram física e emocionalmente exauridas e quiseram mudanças urgentes nesta política [...]” (Ba et al., 2023, p. 1-2)¹⁰.

As cenas mais marcantes foram, talvez, aquelas que representaram o colapso dos sistemas de saúde e de medicina legal. No Brasil, considerado um dos países mais afetados pela pandemia inclusive em razão da aberta política de não-ação do governo federal durante a pandemia (Hur et al., 2021), registrou-se mais de 687.000 óbitos até 2022 e, das pessoas que não vieram a falecer ao se contaminar, estima-se que entre 10% e 20% desenvolveram condições de longo prazo (Muraro et al., 2023). No caso da Europa, a crise causada pela pandemia teve importante diferença com relação à Grande Recessão, já que

¹⁰ Tradução livre. No original, “To reduce the possibility of another outbreak of the epidemic, China doubled down on containment policies by formally introducing the concept of dynamic zero-COVID policy. Notably, this policy has to a certain extent disrupted the normal order of society and has been questioned in the past year. Exposed contacts isolated at home had to purchase food and necessities through a new program called group-buying [...]. However, sometimes it was difficult to ensure timely delivery of supplies [...]. In some places, people’s daily routine was seriously affected by simple and violent measures such as road blocking, road digging, frequent large-scale mandatory PCR testing and so on (...). After a long period of lockdown, many people felt physically and emotionally drained and wanted urgent changes to this policy [...]”.

“A pandemia começou como uma emergência de saúde pública, mas rapidamente se transformou em uma ampla crise socioeconômica que envolveu grandes intervenções estatais na economia, saltos nos níveis de desemprego, elevadas taxas de endividamento público, disjunção das cadeias de produção e abastecimento, sobrecarga dos sistemas de saúde, lockdowns repetidos, disjunções nos sistemas de educação, limitação das liberdades pessoais, e o aprofundamento das desigualdades sociais. Manifestações sociais e a agitação civil também ocorreram durante a pandemia. Esta crise foi, porém, diferente das crises anteriores que se abateram sobre a UE durante os últimos doze anos. De fato, enquanto a crise financeira internacional de 2008 e a da dívida soberana iniciada em 2009 foram primeiramente e de forma mais significativa eventos econômicos, que tiveram profundas repercussões sociopolíticas, a pandemia se iniciou enquanto uma crise sanitária, com repercussões socioeconômicas e políticas devastadoras” (Quaglia; Verdun, 2023, p. 600)¹¹

Em meio ao cenário de deflagração da pandemia, e da retórica belicista que tratou do vírus enquanto um inimigo a ser combatido (Karatas, 2023; Ba *et al.*, 2023), a questão da segurança reemergiu, com uma nova significação. E, em sua faceta mais voltada à conflitualidade internacional, também representou um aceleração de processos que anteriormente estavam decorrendo de forma mais espaçada, como sói ocorrer com as pandemias e guerras em momentos históricos de transição (Delumeau, 2009).

¹¹ Tradução livre. No original, “*The pandemic began as a public health emergency, but quickly morphed into a fully-fledged socio-economic crisis that involved large-scale state interventions in the economy, soaring levels of unemployment, ballooning public debts, disruptions of production and supply chains, overloads of public health systems, repeated lockdowns, disruptions of education systems, limitations of personal liberties, and worsening social inequalities. Social protests and civil unrest also occurred during the pandemic. This crisis was, however, different from previous crises that hit the EU over the last dozen years. In fact, whereas the international financial crisis of 2008 and the sovereign debt crisis that began in 2009 were first and foremost economic events, which had profound socio-political repercussions, the pandemic started off as a health crisis, with devastating socio-economic and political repercussions*”.

A conflitualidade internacional vai, à sua maneira, também marcar o fechamento dos territórios a partir da segunda década do século XXI. É a partir deste momento que se observa uma dinâmica que altera a mudança da natureza dos conflitos internacionais. Se, como apontado acima, durante o período da globalização neoliberal a supremacia militar estadunidense estava representada na sua capacidade de realizar ações “cirúrgicas” ao redor do mundo, considerando mortes desnecessárias como danos colaterais de sua Guerra ao Terror, a partir do ano de 2008 um outro padrão emerge.

Não se deve esquecer que o ano de 2008 é muito significativo também politicamente. Após a emancipação de Montenegro, que realizou seu referendo de independência com relação à Sérvia em 2006, a região do Kosovo buscou realizar movimento semelhante. De maneira significativa, porém, numa estratégia que teve como principal patrocinador o governo estadunidense, o plebiscito realizado no Kosovo não foi realizado após uma negociação com o governo sérvio, tendo sido colocado em prática mesmo sem o consentimento das autoridades de Belgrado (Moniz Bandeira, 2017).

Este movimento, considerado unilateral e sem validade pela Sérvia, seus aliados como a Rússia e por países com problemas de secessão regional, como a Espanha, criou importante fratura no sistema internacional: o reconhecimento parcial de Estados independentes e a manutenção de relações bi- e multilaterais com entidades que não são plenamente reconhecidas pela comunidade internacional. Em 2023, de acordo com a Organização das Nações Unidas, apenas 84 dos 193 Estados-membros reconhecem a autonomia política do país (UN, 2023). Mesmo assim, entidades como a UE e a NATO estão engajadas em políticas institucionais para o país, ainda que contando com a oposição de alguns importantes membros.

Esta foi a estratégia utilizada pelo governo de Vladimir Putin, na Rússia, para inicialmente denunciar crimes contra a humanidade e ameaças à comunidade de cidadãos russos em duas regiões da Geórgia que se encontravam desde os anos 1990 em situação política indefinida. Como aponta Florian Mühlfried (2011),

“[...] a autoproclamada República da Ossétia do Sul apresentou em 30 de março de 1992 um pedido ao governo russo para que garantisse

a seus habitantes a cidadania russa. Naquele momento, o governo russo rejeitou esse apelo e reconheceu a integridade territorial da Geórgia quando esta passou a compor a Comunidade dos Estados Independentes [...]. Outras tentativas foram feitas pela comunidade internacional para mitigar a situação, garantindo, por exemplo, passaportes das Nações Unidas, que eram, contudo, rejeitados pelo lado georgiano. Finalmente, o governo russo decidiu de forma unilateral intervir e passou a conceder passaportes russos a partir de 2000, um ato declaradamente humanitário e destinado a garantir direitos fundamentais a seres humanos em situação afliitiva. Ao mesmo tempo, porém, essa medida pode ser interpretada como parte da política de Vladimir Putin de readquirir influência sobre os antigos territórios da União Soviética” (Mühlfried, 2011, p. 17).

A utilização dos mecanismos de controle fronteiriço para atender a demandas humanitárias foi uma marca importante no século XXI. No Brasil, criou-se o chamado “visto humanitário”, que facilitou a entrada inicialmente de haitianos e posteriormente de venezuelanos que se identificavam como refugiados que não se enquadravam como políticos, mas sim que obtinham essa condição em razão da calamidade social que seus países viviam (Moulin Aguiar, 2019). A atuação do governo russo, porém, foi renovada em seu valor político, pois em 2008 não apenas realizou a emissão de passaportes para garantir o acesso a direitos civis e políticos para a população destas regiões, mas promoveu a incursão de tropas russas em seus territórios e realizou referendos de independência unilaterais, que obtiveram sucesso. Após a rápida guerra russo-georgiana, em agosto de 2008, realizou-se referendos de natureza similar à daquele realizado no Kosovo em Fevereiro daquele ano. Assim, multiplicaram-se as possibilidades de reconhecimento e não-reconhecimento dos países no mundo.

Pode-se considerar que a crise que advém a partir deste momento está ligada a esta característica de legalidade e de validade das formas de reconhecimento dos países no Sistema Internacional. Ao longo dos processos de libertação na África e na Ásia ao longo do período entre 1960 e 1990, e mesmo no esfacelamento de entidades estatais supranacionais típicas do período da Guerra Fria (Tchecoslováquia,

Jugoslávia, União Soviética, ou mesmo a reunificação da Alemanha), a tese política central era aquela da autodeterminação dos povos. De acordo com este princípio, os povos têm o direito ao autogoverno, numa tradição teórica política que avança desde o início do século XX (Jackson; Sorensen, 2018; Pecequilo, 2016).

O precedente do Kosovo, porém, permitiu que houvesse uma maior instrumentalização política deste princípio, permitindo a realização de eleições com fácil manipulação do resultado com a exclusão do eleitorado contrário, e permitindo o estabelecimento de relações bi- ou multilaterais com entidades apenas parcialmente reconhecidas pela comunidade internacional (Nielsen, 2009; Oeter, 2015). Este seria o roteiro seguido pela Rússia, mas também por outros países, em processos similares inicialmente nos territórios do norte da Geórgia, posteriormente na Crimeia em 2014 e, por fim, nas autodeclaradas Repúblicas Populares de Donetsk e Lugansk, em 2022. Este processo não teve impacto apenas no desenvolvimento da política exterior da Rússia de Vladimir Putin no decorrer do século XXI.

Na realidade, o precedente do Kosovo marcou importantes momentos de tensão também na Europa ocidental. Afinal de contas, foi a partir dos efeitos de longa duração da Grande Recessão que se realizaram os referendos de independência da Escócia, em 2014, e da Catalunha, em 2017. Neste último caso, houve uma declaração de independência realizada após o resultado, brutalmente reprimida pelas autoridades centrais espanholas e que levaram ao exílio do líder catalão na época, Carles Puigdemont, e a prisão de várias lideranças políticas independentistas (El País, 2017).

Já no caso escocês, o voto contrário à independência foi alcançado após o anúncio do governo britânico de que a saída do Reino Unido significaria a saída da União Europeia. O eleitorado escocês, fortemente ligado à integração com os parceiros continentais, votou a favor da permanência no Reino Unido em 2014. Em 2016, porém, durante o referendo de saída da União Europeia do Reino Unido promovido pelo governo do mesmo primeiro-ministro à época do referendo escocês, David Cameron, os escoceses se viram forçados a sair do bloco mesmo votando para permanecer. Um componente importante da crise pós-Brexit pela qual passa atualmente o Reino Unido advém da disputa de caráter constitucional a respeito destes dois movimentos (McEwen, 2022). De qualquer forma, os eventos na Escócia e na Catalunha se marcam por um independentismo que se

apoia na ideia de autodeterminação dos povos, mas que tem um forte componente integracionista, neste caso com a União Europeia (Blum, 2019). Representam, portanto, uma mudança significativa que marcará, também, os conflitos posteriores no entorno do exercício da soberania territorial no mundo.

Não se trata mais do alcance da simples independência facilmente alcançada como nos anos 1990, como indicado por Bauman (2001) para aquele período. Na realidade, os processos de independência e as guerras que passam a ocorrer na última década e meia têm um forte componente integracionista a projetos geopolíticos e geoeconômicos mais amplos, criando fraturas territoriais em razão de disputas políticas que impedem o alcance de uma concordância no entorno do direcionamento das políticas internas e externas de um país no atual cenário internacional. Os megaprojetos de infraestrutura e a reorganização dos fluxos internacionais levará à formação de disputas internas que, como no caso da Bolívia também em 2008, opõe elites com projetos de conexão que discordam entre si, criando formas novas de regionalização mesmo que seus projetos sejam infrutíferos (Herrera Santana, 2019).

A somatória de diferentes crises atualmente ocorrentes no Sistema Internacional tem sido chamada, dentre outras possibilidades, de uma policrise. Da mesma forma que os complexos de segurança formam-se pelo emaranhado das diferentes políticas executadas pelos países no entorno de suas percepções sobre ameaças e riscos no Sistema Internacional, a policrise pode ser entendida como um complexo de crises.

Para Eric Helleiner (2024), esta policrise desafia os caminhos tomados até o momento pelo processo de globalização afetado pelos processos delineados nesta seção. O conjunto destas dinâmicas forma “[...] *um aglomerado de crises distintas que interagem de forma em que elas elou seis efeitos tendem a reforçar uns aos outros*”, ainda que “[...] *as crises elou seus efeitos possam não reforçar sempre uns aos outros por meio de ciclos de retroalimentação positivos*” (Helleiner, 2024, p. 3). Segundo o autor, a atual situação de tensionamento do Sistema Internacional deriva de tensões na relação entre Estados Unidos e China, os dois principais polos econômicos mundiais após a Grande Depressão; da crise sanitária global causada pela pandemia de COVID-19; as crises de segurança marcadas pelas mudanças na conflitualidade mundial; a emergência climática global; e, por fim, crises nos sistemas representativos democráticos (Helleiner, 2024).

Na análise aqui feita, deu-se atenção aos três primeiros caracteres da policrise, ainda que não se despreze a relevância dos dois últimos, que compõem o panorama geral em que se inserem as novas propostas de regionalização que emergiram nos últimos anos. Atuando em conjunto, em realidade, todos estes processos são a consequência da retomada da primazia da política com relação à economia, da renovação da valorização política dos territórios e da resolução de questões em litígio. Este é o panorama onde novas propostas de regionalização se inserem, como será apresentado na próxima seção deste trabalho.

Os riscos geopolíticos como sintomas de uma nova regionalização do mundo

Como se buscou acentuar na seção anterior, a transição que ora vigora no Sistema Internacional se configura com uma diferença marcante com relação a outros momentos de mudança no cenário da política mundial. Se, ao longo dos últimos séculos, as mudanças estavam relacionadas sobretudo à transição entre modelos de desenvolvimento político e econômico guiados pela prevalência de um poder hegemônico específico (Kissinger, 2014), a atual etapa de transição ocorre em um ritmo diferente. A própria ideia de policrise, analisada brevemente acima, aponta para diferentes tipos de transição que se acumulam para mudar não apenas o centro do Sistema, como em momentos anteriores, mas a sua própria constituição.

É essa a aposta de Ulrich Beck (2018), para quem o que se vivencia atualmente não é apenas uma mudança, mas sim uma metamorfose. Construindo sobre alterações significativas que ocorrem de maneira simultânea em diferentes esferas da quotidianidade – o significado da vida, alterações do corpo, mudanças na representação das nações, sistemas técnicos alternativos, as questões levantadas pelas mudanças climáticas, entre outras – Beck (2018) indica a necessidade de observar-se não uma transição ou alteração simples. Em sua perspectiva, o que ocorre no momento histórico presente é uma alteração mais profunda, uma metamorfose do mundo, na qual as próprias coordenadas que estabelecem os fundamentos da experiência humana estariam se alterando (Beck, 2018).

Seria possível, com base nesta perspectiva, perceber que a metamorfose do mundo significa uma alteração coetânea em diferentes tipos de escalaridade da política internacional. Neste sentido, as crises sobre as quais se refletiu neste texto anteriormente podem ser tomadas também como um sintoma de metamorfose do Sistema Internacional, cada uma à sua maneira.

Em primeiro lugar, a Grande Depressão levantou questões importantes que levantaram o aspeto político da administração da economia. A crise financeira internacional de 2008 estabeleceu uma incapacidade de convivência entre a economia virtual e a economia real enquanto elementos conjuntos da administração do Estado. Como já apresentado, a economia real tornou-se refém da criação de processos “inovadores” por parte dos responsáveis pela economia virtual, que não tinham o mesmo interesse da população ou dos próprios Estados (Mota, 2013).

Quando, como resposta à crise iniciada em 2008, os Estados tiveram que tomar decisões importantes de des-liberalização da economia, um aspeto geoeconómico importante ressurgiu: aquele do controle dos fluxos de circulação do capital e do acesso aos recursos produtivos. Não à toa, atualmente a discussão relativa à “des-globalização”, ou à criação de circuitos económicos mais fechados, tem se tornado uma preocupação central inclusive do mercado financeiro (WEF, 2022). Um espectro importante da metamorfose do cenário internacional, portanto, diz respeito aos problemas de carácter geoeconómico, ou seja, à “[...] *política orientada para intervir nos problemas espaciais associados à economia, gestão de recursos, de fluxos, de respostas equilibradas às necessidades humanas*” conforme percebidas pelos formuladores e executores de políticas públicas nos diferentes Estados (Correia, 2018, p. 281).

Cabe notar, inclusive, que esta dinâmica também não depende apenas dos Estados, mas também dos agentes privados envolvidos, o que torna a tomada de decisão altamente complexa e as consequências da tomada de ações de exceção um espectro que ronda a administração macroeconómica. Estas considerações podem ser percebidas nos resultados ambíguos de sanções positivas e negativas tomadas recentemente em meio a conflitos internacionais (BBC News Mundo, 2023; Maruf, 2023).

A pandemia de COVID-19, por sua vez, apontou para a necessidade de pensar-se a população mundial em seu conteúdo humano e – de maneira muito específica – geográfico. Um dos questionamentos principais levantados pela pandemia de

COVID-19 foi, surpreendentemente, a necessária cartografia quase diária da escala da amplitude do fenómeno. Não à toa as representações cartográficas passaram a povoar os noticiários do mundo, levantando questões importantes a respeito da técnica e da efetividade das representações utilizadas tanto por instituições de pesquisa quanto pelos média (Kent, 2020; Pase *et al.*, 2021; Lindo *et al.*, 2021).

Porém, a reflexão política mais importante talvez tenha girado no entorno das múltiplas escalas que acabam afetando a ideia de saúde humana. Declarada enquanto uma crise sanitária, a pandemia de COVID-19 forçou uma necessária visão transdisciplinar para pensar o que significa de fato uma visão holística a respeito da saúde (das pessoas em nível físico e mental, de saneamento básico, das comorbidades) (Muraro *et al.*, 2023).

Desta forma, ainda que os sistemas hospitalares tenham sido um elemento fundamental para pensar a resposta à disseminação da doença causada pelo vírus COVID-19, os efeitos de longa duração da pandemia levantaram importantes questões sobre acessos variados à qualidade de vida. Eva García Chueca e Francesc Teodoro (2022) apontam para o avanço do mal-estar social e da consequente mobilização para protestos mesmo durante períodos em que as pessoas, para sua segurança, deveriam permanecer em isolamento. Segundo os autores,

“[...] produziu-se dois tipos de tendências: a) o surgimento de novos protestos diretamente motivados pela COVID-19, como reação da população diante da gestão sanitária da pandemia; e b) a intensificação de protestos pré-pandêmicos, como consequência do agravamento dos problemas que as motivavam” (García Chueca; Teodoro, 2022, p. 4)¹².

Ainda que com pouco tempo entre a sua ocorrência, estes dois tipos de protesto durante a pandemia tiveram um papel importante de mobilização por meio de demandas e estratégias diferentes. Para García Chueca e Teodoro (2022),

¹² Tradução livre. No original, “*se han producido dos grandes tipos de tendencias: a) el surgimiento de nuevas protestas directamente motivadas por la COVID-19, como reacción de la población frente a la gestión sanitaria de la pandemia; y b) la intensificación de protestas prepandemia, como consecuencia de la agravación de los problemas que las motivaban*”.

“Os protestos motivados pela COVID-19 foram as que primeiro de expressaram nas ruas, seja pela rejeição às restrições (Alemanha, Estados Unidos), pela demanda de uma melhor gestão sanitária da pandemia (Argentina, Brasil, China, México) ou por exigir a adoção de medidas de apoio económico (Coreia do Sul, Japão). [...] Pouco depois, além disso, foram retomados os protestos pré-pandêmicos, que haviam sido interrompidos e cujas motivações se viram acrescentadas pelo impacto da crise sanitária. Em países como Israel, Iraque, Líbano, Paquistão ou Tunísia, a pandemia exacerbou problemas existentes relacionados com a corrupção do Governo ou a situação económica. [...] De maneira similar, no Chile e no Peru a pandemia abriu caminho para numerosas manifestações de trabalhadores. A Colômbia também foi testemunha de protestos enormes a partir das convocações da organização Comité Nacional de Paro, as quais se viram agravadas pela violência policial na cidade de Cali, onde várias organizações e manifestações foram vítimas de um uso excessivo de força” (García Chueca; Teodoro, 2022, p. 4-5)¹³.

Não à toa, a discussão relativa à condição de vida da população e a sua instrumentalização econômica até o limite renovou os interesses na grade analítica proposta por Michel Foucault (2008) a respeito da biopolítica. Da mesma forma, e inclusive em razão das ações violentas utilizadas pelos Estados seja por instituírem diretamente a possibilidade de morte da população e ou por permitirem que se morra sem consequências para o funcionamento da política institucional e da

¹³ Tradução livre. No original, *“Las protestas motivadas por la COVID-19 fueron las que primero se expresaron en las calles, ya fuera por el rechazo a las restricciones (Alemania, Estados Unidos), el reclamo de una mejor gestión sanitaria de la pandemia (Argentina, Brasil, China, México) o por exigir la adopción de medidas de apoyo económico (Corea del Sur, Japón). (...) Poco después, además, se retomaron las protestas prepandemia, que habían quedado interrumpidas y cuyas motivaciones se han visto acrecentadas por el impacto de la crisis sanitaria. En países como Israel, Irak, Líbano, Pakistán o Túnez, la pandemia ha exacerbado problemas existentes relacionados con la corrupción del Gobierno o la situación económica. (...) De manera similar, en Chile y Perú la pandemia ha dado pie a numerosas manifestaciones de trabajadores. Colombia también fue testigo de protestas masivas a partir de las convocatorias de la organización Comité Nacional de Paro, las cuales se vieron agravadas por la violencia policial en la ciudad de Cali, donde múltiples organizaciones y manifestantes fueron víctimas de un uso excesivo de fuerza”.*

economia virtual (como foi possível observar no Brasil) também renovou o interesse na construção de Achille Mbembe (2017) sobre a proposta de Foucault (2008), a necropolítica. De maneira importante para a discussão aqui em tela, a pandemia de COVID-19 deixou às claras duas questões.

Em primeiro lugar, a necessidade que os Estados enfrentaram de ter de responder de maneira adequada a um fenômeno sanitário sobre o qual não tinham controle. Se essa era a realidade de alguns países de maneira mais regionalizada, como em surtos de cólera ou de varíola dos macacos, a pandemia de COVID-19 colocou todos os Estados em risco, e sua população na condição de potencialmente contaminada. Por isso, alguns fenômenos importantes, como o chamado “nacionalismo das máscaras” (representado pela medida de Trump discutida acima de controlar o fluxo de equipamentos médicos), demonstram a importância da questão da saúde, relegada durante muito tempo a uma questão de resolução individual e marcada pela lógica do mercado neoliberal (Nunes, 2020; Bernardes *et al.*, 2020). Em segundo lugar, a dependência da manutenção de um nível mínimo de qualidade de vida e de acesso à mão de obra saudável apontou na direção de pensar as condições de trabalho antes, durante e depois da pandemia, uma vez que os impactos econômicos foram significativamente marcados pela condição das pessoas enquanto trabalhadoras e consumidoras (García Chueca; Teodoro, 2021; Hur *et al.*, 2021; Zheng; Walsham, 2021).

Por fim, as motivações políticas para exercer o uso da força no cenário internacional também parecem apontar para uma importante reconfiguração escalar do cenário internacional. Como analisado anteriormente para o caso da Catalunha e da Escócia, ainda que o princípio de autodeterminação dos povos tenha sido um importante fundamento legal mobilizado para a obtenção da independência, a ligação a projetos supranacionais bloqueados pela sua participação em um Estado foi uma justificativa importante para o alcance de votos. Anteriormente, denominei este aspeto de “nacionalismo integracionista” (Blum, 2019). Quando se observa as declarações feitas em 2024 pelas juntas militares do Níger, do Mali e de Burkina Faso para se desligarem da Comunidade Económica dos Estados da África Ocidental (CEDEAO, ou ECOWAS na sigla em inglês), esta tónica aparece de maneira significativa.

Ao declarar a criação da Aliança de Estados do Sahel (AES), composta pelos três países que se retiraram da CEDEAO, o general Abdourahmane Tchiani, líder do Níger, afirmou que “[v]amos criar uma AES dos povos, ao invés da CEDEAO que tem suas diretivas e instruções ditadas por poderes que são estrangeiros à África”, referindo-se sobretudo à grande influência da França nas condições econômicas dos países da região (Al Jazeera, 2024). A expansão das atividades de companhias militares privadas russas é indicada como uma das motivações para a criação do novo bloco, mas também uma crescente presença chinesa no desenvolvimento econômico africano, cujos dividendos são vistos como mais positivos para os africanos que a ajuda internacional anteriormente cedida por países ocidentais (Smith, 2024; Savage; Miriri, 2024).

A guerra que ora viceja na Ucrânia também pode ser entendida dentro deste espectro do uso da violência para garantir uma “direção internacional” específica para um determinado país. Ao menos desde o início da década de 2010, as tensões internas entre o leste do país, com uma urbanidade mediana, mas disseminada, e economia industrial, e a região ocidental, marcada por cidades densamente povoadas em meio a um grande espaço de produção agrícola, ficaram mais claras (Vitte; Moraes, 2022). A disputa no entorno da legalidade da política exterior de Viktor Ianukóvytch, presidente ucraniano entre 2010 e 2014, foi o estopim da condição de guerra civil de baixa intensidade que se tornou um conflito bélico internacional a partir da invasão russa em 2022 (Moniz Bandeira, 2017; Lobo-Fernandes, 2023). Para além de julgamentos morais a respeito da justeza das ações bélicas praticadas durante o conflito em suas diferentes fases, a integração à economia europeia, a adesão à NATO ou a manutenção dos laços econômicos, culturais e políticos com a Rússia são elementos fundantes da fratura social que marca a experiência histórica recente da Ucrânia (Teixeira; Blum, 2022).

Mudança na valorização dos recursos econômicos; mudança na forma de enxergar-se as responsabilidades dos Estados perante à sua população; mudança no enquadramento sobre o quê é o internacional e qual a sua relação com o “interno”, com o “nacional”. São, as três, mudanças significativas na mudança escalar que pode ser identificada com a metamorfose do mundo, como proposto por Beck (2018). Afinal, trata-se de compreender

“[...] a geografia social da metamorfose do mundo. Isso dá origem a um complexo modelo de vários níveis da metamorfose que leva em conta a interação das condições locais, regionais, nacionais e globais, e desenvolve estruturas específicas, como consequência das desigualdades sociais e das relações de poder sociais. [...] metamorfose não é mudança social, não é transformação, não é evolução, não é revolução e não é crise. É uma maneira de mudar a natureza da existência humana. Significa a era dos efeitos colaterais. Desafia nosso modo de estar no mundo, de pensar sobre o mundo, de imaginar e fazer política” (Beck, 2018, p. 35-36).

Para o tema aqui em discussão, ou seja, a relação entre a regionalização mundial e as práticas de segurança, isso significa discutir não apenas essa relação, mas o tipo de risco que emerge da conjunção das dinâmicas analisadas. E, para isso, retomar a ideia da racionalidade por trás das decisões dos Estados em termos de segurança pode auxiliar a conceber os riscos geopolíticos e a nova regionalização do mundo como sintomas da metamorfose pela qual estamos passando. Como é possível perceber no rol de discussões aqui apresentadas, as dinâmicas de metamorfose do mundo, identificadas por meio das crises e das mudanças escalares relativas a um variado conjunto de temas, vem marcando a experiência recente do Sistema Internacional.

As mudanças ocorridas nas diferentes escalas da experiência humana nas últimas décadas, ainda que não anunciem uma “nova era da humanidade” como se prometia no fim dos anos 1990, causaram também impactos significativos na prática de segurança dos Estados. Ao menos desde a década de 1980 considera-se que questões não-militares têm tido um peso significativo na concepção majoritária respetivamente ao tema da segurança internacional (Buzan; Hansen, 2012). Esta construção advém também da aceitação de que atores não-estatais, privados ou não, têm um importante impacto no funcionamento do Sistema Internacional (Pecequillo, 2012; Jackson; Sorensen, 2018). Por quais motivos, então, seria possível considerar que nos encontramos em um novo momento relativamente à segurança?

Como se pretendeu mostrar anteriormente, as cosmovisões construídas a respeito da globalização neoliberal institucionalizada tiveram um fortíssimo

impacto na consideração de riscos e ameaças à segurança internacional. Não apenas a lógica da globalização promoveu várias discussões relativamente ao tema, mas também a execução da Guerra ao Terror por parte dos Estados Unidos constituiu um paradigma significativo de reformulação da ideia de “globalidade” aplicada à segurança (Scahill, 2014). Assim, foi possível afirmar, no início do século XXI, que as grandes ameaças à segurança internacional eram de carácter paraestatal, de organização reticular e com motivações fora do escopo do debate político institucionalizado (Rudzit, 2005).

A partir dos anos de 2010, porém, o que se observa é uma materialização cada vez maior das preocupações efetivas em termos de segurança internacional. Sem considerar que haja apenas uma agenda internacional relativa ao temário da conflitualidade internacional, é interessante observar como gradualmente as práticas securitárias deixaram de se reunir no entorno de um debate “abstrato” relativo às agendas de grupos terroristas internacionais.

A vigilância em massa passou a ser cada vez mais materializada, imiscuindo-se nas paisagens urbanas não apenas por meio de câmeras, mas por meio de vários mecanismos e aparatos de obtenção de dados de circulação no espaço e identificação pessoal (Lyon, 2016; Graham, 2016). Os *drones*, desenvolvidos como indicado anteriormente enquanto tecnologias de exportação de óbitos em conflitos (Chamayou, 2014), tornaram-se, eles próprios, armas projéteis, sendo utilizadas como forma de atingir “de maneira precisa” alvos em cidades (Kumar, 2020). As tecnologias de militarização, nas cidades e em outros lugares, foram gradualmente criando espaço para a hegemonia de teorias de segurança pautadas no combate à subversão e à contrainsurgência (Haesbaert, 2014; Cardinale, 2017; Montero Moncada, 2023).

O que estas transformações colocam em evidência é a mudança do conteúdo territorial da segurança nas últimas décadas. No início do século, as políticas de segurança e defesa se pautavam na ideia de grandes fluxos sobre territórios relativamente “alisados” em razão do processo de globalização neoliberal. A partir da experiência estadunidense no Afeganistão e no Iraque, porém, a espessura das relações de poder no espaço foram gradualmente se tornando significativas para o alcance de objetivos estratégicos.

Não apenas com relação aos conflitos internacionais, mas a longa sombra do antiterrorismo tornou também as cidades ambientes de espessura em riscos e ameaças, estabelecendo visões de segurança e de riscos e ameaças cada vez mais incertas e com fortes consequências para o agravamento das desigualdades sociais (Bazzicalupo, 2014; Grassiani; Müller, 2019). A aplicação da violência e a expansão das exceções passaram a pontilhar de forma cada vez mais densa a relação entre o Estado e o território, seja aquele baixo a sua administração ou pertencente a outra entidade política soberana.

As diferentes facetas das políticas de inimizade se foram revelando, tendo no genocídio perpetrado em Gaza o seu pináculo: o domínio direto do território construído não a partir da conquista de uma estrutura anteriormente existente, mas a partir da sua devastação (Mbembe, 2017). O que vai se observando é uma gradual revalorização política dos territórios, compreendidos aqui não apenas enquanto áreas espaciais delimitadas, mas enquanto dinâmicas de funcionamento da sociedade em sua relação com o espaço (Raffestin, 1993; Souza, 2012). Chega-se, assim, ao núcleo político do Estado, que é o próprio exercício das relações de soberania.

A segurança, assim, deve ser compreendida também enquanto uma racionalidade do Estado construída diante das transformações que se dão de maneira interna ao seu território, mas também externa. Como indicado por Jean Gottmann (1973), o território é valorizado (ou, queremos apresentar aqui, revalorizado) enquanto um elemento importante para a segurança do Estado à medida em que ele pode servir enquanto sustentáculo e enquanto obstáculo. É o ordenamento territorial, em diferentes escalas, que permite ao Estado estabelecer uma determinada disciplina entre fluxos e, para usar o termo de Gottmann (2012), iconografias que sustentam uma determinada existência local.

Ambos, porém, podem ser obstáculos caso não se adaptem ou caso coloquem em risco a própria existência do Estado – ou, nos termos de Foucault (2023), seu motivo de ser: governar um Estado para garantir que haja um Estado a governar no futuro, evitando o seu esmorecimento e decadência. Não deveria surpreender, portanto, o gradual retorno das referências diretas a novas regiões, a novos territórios; também não o deveria fazer movimentos de “resolução” de questões em litígio, que se multiplicaram nos últimos anos. Afinal, a Armênia e o Azerbaijão entraram

em conflito em razão da região do Alto Carabaque; o centralismo etíope se viu às voltas com uma guerra civil contra defensores do formato de federalismo étnico anteriormente em voga; o Iêmen, cuja reintegração foi colocada em xeque após a Primavera Árabe, hoje serve de base de ataque para a questão não-resolvida da situação dos palestinos no Levante. A invasão da Ucrânia visou, nas declarações do próprio governo de Vladimir Putin, garantir a manutenção de fluxos que poderiam ser quebrados na ligação econômica e política entre a Rússia e a região do Donbass (Teixeira; Blum, 2022).

É por esta razão que a multiplicação de riscos geopolíticos deve ser encarada como um resultado importante das transformações pelas quais passa o Sistema Internacional. Como se pretendeu apresentar aqui, é o próprio exercício da soberania que se apresenta como elemento importante para compreender o tensionamento do cenário político internacional na atualidade. E, com isso, quer-se apresentar que a relação entre os Estados, seus territórios e sua população são os elementos que estão, hoje, no cerne da multiplicação de riscos geopolíticos e das cada vez mais belicosas disputas internacionais.

Isso se dá uma vez que, como indicado acima, o território não é apenas um recorte da área da superfície terrestre. Em realidade, sobretudo na área das Relações Internacionais, esta visão tem vigorado, dando vazão à ideia de que a conquista territorial é um simples processo de instauração ou substituição de Estados numa determinada região (Agnew, 1994; 2006). O território é, na realidade, uma dinâmica socioespacial que vai construindo malhas de poder que se conjugam em diferentes escalas (Raffestin, 1993; Gottman, 2012).

Este caráter dinâmico ajuda a compreender que o território nunca está “terminado” ou “plenamente conquistado”, até em razão do facto de que as relações de poder nunca se finalizam; há todo momento, elas estão tendo que reforçar, se relegitimar e reconstruir sua base material e discursiva para continuar em vigor (Foucault, 2014). Assim, continuamente o Estado se depara com a dificuldade de construir, para si e em contextos sob os quais não tem controle, suas capacidades inerentes como aparelho que pretende exercer soberania: a posse e o comando (Matteucci, 2010).

Império e domínio, posse e comando: as tensões que estamos observando recentemente vêm carregadas de disputas no entorno do exercício destas capacidades.

A explosão no número de teorias da conspiração é um sintoma destas disputas, mas também teorias que jogam, no campo da guerra, disputas essencialmente políticas. É o caso da noção de guerra híbrida conforme desenvolvida tanto nos Estados Unidos quanto na Rússia. A ideia de que a guerra realiza-se por meio também dos média de comunicação e, por isso, há que se ter um controle maior com relação às vozes dissidentes parece ter uma perigosa concordância dos dois lados do estreito de Bering, como exemplifica a obra de Andrew Korybko (2018).

Controle sobre os recursos, controle sobre as pessoas, portanto. Polarização e disputas de narrativas também, que vão criando as condições para que possam emergir, então as novas regionalizações que são derivadas da percepção “securitizada”, poder-se-ia afirmar, das relações territoriais. O ordenamento territorial, o comando político e o pertencimento à nacionalidade, ao Estado ou ao mundo estão conjugados nestas novas representações que emergem como resultado dos processos de mutação do cenário internacional.

Afinal, regionalizar é delimitar, é projetar um tipo de identidade específica a uma determina área geográfica e, justamente por isso, é também fazer o seu enquadramento em diferentes escalas. A regionalização é a projeção de uma intenção de disciplina territorial, um desejo voltado à forma como um determinado território deve funcionar. Assim, as novas regionalizações que se apresentam devem ser compreendidas principalmente baixo esta relação resinificada de valorização política dos territórios que, em última análise, denunciam a percepção de quem as constrói enquanto sintomas de novas ameaças e novos riscos securitários.

É isso que se pode inferir, por exemplo, da disseminação da regionalização denominada Indo-Pacífico. Iniciada a discussão relativa à “liberdade de movimento” em razão da forte presença chinesa nos oceanos Índico e Pacífico a partir de 2007 por influência do Japão, na década de 2010 esta região começou a figurar cada vez mais em documentos oficiais e decisões tomadas em diferentes países. Em 2013, o Parlamento da Austrália aprovou o Livro Branco da Defesa do país, que consolidou o Indo-Pacífico como região de interesse estratégico da Austrália, que poderia se ver prejudicada no seu fluxo de comércio e ligação estratégica com os Estados Unidos e o Reino Unido caso houvesse limitações à sua atuação na região.

No mesmo ano, o ministro das relações exteriores da Indonésia utilizou o termo em um discurso que fez em Washington, nos EUA, utilizando este recorte para analisar as relações de disputa e concorrência entre americanos e chineses. Foi só em 2022, já na gestão de Joseph Biden, que se construiu por parte do governo federal estadunidense uma estratégia específica para o Indo-Pacífico. O documento que detalhava esta estratégia afirmava que

“Este cada vez mais intenso foco [do governo dos EUA] deve-se, em parte, ao fato de que o Indo-Pacífico enfrenta crescentes desafios, particularmente a partir da [República Popular da China, RPC]. A RPC está combinando sua força econômica, diplomática, militar, e tecnológica enquanto busca uma esfera de influência no Indo-Pacífico, e busca se tornar a potência mais influente no mundo. A coerção e a agressividade da RPC se espalham pelo globo, mas é mais aguda no Indo-Pacífico. Da coerção econômica à Austrália, ao conflito na Linha de Controlo Real com a Índia, à crescente pressão em Taiwan e o bullying com seus vizinhos nos Mares do Sul e Oriental da China, nossos aliados e parceiros na região carregam muito do peso do comportamento prejudicial da RPC. Neste processo, a RPC também está prejudicando os direitos humanos e o Direito Internacional, incluindo a livre navegação, enquanto princípios que trouxeram estabilidade e prosperidade para o Indo-Pacífico. Nosso objetivo não é mudar a RPC, mas moldar o ambiente estratégico em que ela atua, construindo uma balança de influências no mundo que é maximamente favorável aos Estados Unidos, nossos aliados e parceiros, e aos interesses e valores que compartilhamos” (The White House, 2023).

É possível identificar, neste trecho do documento, as questões identificadas anteriormente: ordenamento territorial, capacidade de comando político e construção de uma sensação de pertencimento. A ideia de conexão de duas regiões até então encaradas como separadas – os oceanos Índico e Pacífico – não é necessariamente nova, como aponta a construção da Parceria Trans-Pacífica, proposta de acordo comercial centrada na economia americana enquanto uma

economia ligada ao oceano Pacífico que teve breve vida durante o fim do governo de Barack Obama (2008-2016). A sua transformação em uma região de engajamento estratégico para os Estados Unidos, porém, revela a percepção de que estes estavam perdendo controle sobre a disciplina territorial na região.

Isso também é visível na articulação de segurança assinada entre Estados Unidos, Austrália e Reino Unido. O chamado Acordo AUKUS tem como foco promover a segurança da Austrália por meio da ligação com os outros dois países. De forma mais significativa, porém, foi a tentativa de afastar a tecnologia de desenvolvimento de submarinos nucleares por parte na França junto aos australianos. Como indicado acima, e utilizando o adágio ligado à formação da NATO, pode-se dizer que o AUKUS tem o objetivo de manter os americanos dentro, os chineses sob vigilância e os franceses fora.

A inserção e exclusão de Estados em determinadas articulações regionais também é perceptível na formação do “arco teocrático” no Médio Oriente. Enquanto efeito da Primavera Árabe, a aproximação dos regimes baseados na religião sob os auspícios dos EUA tem um importante fundamento contrainsurgente: trata-se da tentativa, nos regimes baseados em mediações religiosas nas monarquias absolutistas árabes e em Israel, de evitar a emergência de uma grande sublevação da população, sobretudo aquela não-nacional. Os Acordos de Abraão, tratados de aproximação e normalização das relações entre Israel e Estados árabes próximos ou distantes, são na realidade uma reorganização das lealdades na região. A aproximação entre estes regimes de corte religioso busca encontrar nas religiões monoteístas uma lógica de pertencimento comum, e no Irã, uma ameaça comum tanto aos regimes sunitas de países com forte presença de minorias sunitas, quanto nos territórios ilegalmente ocupados por Israel na Cisjordânia e na Faixa de Gaza.

Por fim, o grande projeto estratégico da China para a Euro-Áfro-Ásia, o projeto de conexão terrestre e marítima geralmente conhecido como “*Belt and Road Initiative*”, ou BRI na sigla em inglês. Esta tem como principal efeito a reestruturação das cadeias globais de produção e de logística, buscando centralizar a China nas cadeias globais de valor. Para isso, a instrumentalização dos pacotes de desenvolvimento e o sucesso destas iniciativas fazem com que o país esteja, cada vez mais, envolvido em disputas locais e regionais às quais anteriormente prestaria pouca atenção. Devido

ao tamanho da iniciativa, há que se observar como se dará o engajamento chinês em questões tão díspares quanto a guerra na Ucrânia, a situação dos Rohingya em Myanmar e as disputas no seio da fratura entre a AES e a CEDEAO.

Considerações finais

Ao longo da discussão aqui apresentada, pretendeu-se apresentar algumas das dinâmicas que têm marcado o Sistema Internacional nas últimas décadas. Buscou-se jogar algumas luzes sobre o processo de globalização neoliberal, as crises que se abateram sobre diferentes Estados a partir da segunda metade da década de 2000 e as transformações securitárias na regionalização mundial derivada do acúmulo destes fenômenos. A partir de uma interpretação informada pela escalaridade destes processos, e a partir das potenciais contribuições da perspectiva geográfica, apontou-se que o atual tensionamento do Sistema Internacional não decorre apenas de uma “Guerra Fria” renovada entre Estados Unidos e China. Fatores mais basilares do Sistema Internacional estão no cerne destas transformações.

A permanência de percepções relativas ao funcionamento do Sistema Internacional, como foi possível analisar no caso das propostas de regionalização da globalização neoliberal, podem desafiar interpretações sobre mudanças no seu funcionamento. Esquemas interpretativos de variada natureza encontram-se hoje em xeque em razão dos limites que possuem em interpretar as recentes dinâmicas estruturas e conjunturais que têm tido lugar. As crises aqui analisadas podem tanto ser consideradas como pontos de origem como consequências das decisões ligadas ao fechamento (político, econômico, cultural) dos territórios. A emergência de uma extrema-direita ultranacionalista – que, ainda assim, articula-se de maneira transnacional – não deveria ser surpresa, dadas estas condições onde ela pode florescer junto às populações do mundo.

Por este motivo, pode-se dizer que as dinâmicas que se apresentam atualmente como riscos geopolíticos são derivadas dos novos desafios ao exercício à soberania que enfrentam os Estados atualmente. Relações de comando, de posse, de disciplina territorial encontram-se hoje em disputa, sendo constantemente alvos de ações de

exceção por parte dos governos e mobilizadas enquanto instrumentos retóricos por grupos cada vez mais ligados à eliminação das estruturas institucionais que mediam a quotidianidade política.

A discussão que se apresentou aqui não se esgota, nem está finalizada. Pois, como afirmou Galileu Galilei durante o seu julgamento, as coisas assim estão, mas ainda se movem. Cabe a nós interpretar e compreender o conteúdo territorial destas mudanças, de forma a poder compreender como se executa a política hoje e quais são os futuros possíveis para melhorar a condição de vida das pessoas.

Bibliografia

- Acusado de sedição, presidente destituído da Catalunha se refugia na Bélgica (2017, outubro 30). El País Brasil. https://brasil.elpais.com/brasil/2017/10/30/internacional/1509367642_165219.html
- Agnew, J. (1994). The territorial trap: The geographical assumptions of International Relations Theory. *Review of International Political Economy*, 1(1), Artigo 1.
- Agnew, J. (2006). Entre la Geografía y las Relaciones Internacionales. *Tabula Rasa*, 5, Artigo 5.
- AL JAZEERA (2024, julho 6). Niger, Mali and Burkina Faso military leaders sign new pact, rebuff ECOWAS. Al Jazeera [online]. <https://www.aljazeera.com/news/2024/7/6/niger-mali-and-burkina-faso-military-leaders-sign-new-pact-rebuff-ecowas>
- Anderson, P. (2015). *A política externa norte-americana e seus teóricos* (1.ed.). Boitempo.
- Ba, Z., Li, Y., Ma, J., Qin, Y., Tian, J., Meng, Y., Yi, J., Zhang, Y., & Chen, F. (2023). Reflections on the dynamic zero-COVID policy in China. *Preventive Medicine Reports*, 36, 102466. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.pmedr.2023.102466>
- Barnett, T. P. M. (2016, setembro 10). Why the Pentagon Changes Its Maps. *Esquire*, s/p.
- Bauman, Z. (2001). Wars of the globalization era. *European Journal of Social Theory*, 4(1), Artigo 1.
- Bazzicalupo, L. (2014). Produção de segurança e incerteza dos critérios. Em N. AVELINO & S. VACCARO (Orgs.), *Governamentalidade | Segurança*, Intermeios, 81–104.
- Beck, U. (2018). *A metamorfose do mundo: Novos conceitos para uma nova realidade* (1.). Zahar.
- Becker, B. K. (2012). A Geografia e o resgate da Geopolítica. *Espaço Aberto*, 2(1), 117–150.
- Bernardes, J. A., Arruzzo, R. C., & Monteiro, D. M. L. V. (2020). Geografia e Covid-19: neoliberalismo, vulnerabilidades e luta pela vida. *Revista Tamoios*, 16(1). DOI: <https://doi.org/10.12957/tamoios.2020.50645>
- Blum, G. G. (2019). Sobre a tessitura do mundo: Deslocamentos topológicos na experiência vivida da política mundial na contemporaneidade. Em E. T. de Carvalho Junior (Org.), *Sociedade em transição: Buscando novos temas e novas abordagens para a compreensão do mundo contemporâneo*. Multifoco.
- Blum, G. G. (2024). *O consenso da segurança na América Latina do início do século XXI: Insegurança territorial, políticas de combate ao crime e riscos geopolíticos [Tese (Doutorado)]*. Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Geociências.

- Brigola, H. F. (2020). *As relações geopolíticas dos EUA com a América do Sul na gestão de Barack Obama (2009-2016): Continuidade ou rupturas na política externa estadunidense? [Tese de Doutorado (Geografia)]*. Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Geociências.
- Bush, G. W. (2001, setembro 20). *Address to the Joint Session of Congress*. URL: <https://catalog.archives.gov/id/134607502>
- Bush, S. S. (2017). The Politics of Rating Freedom: Ideological Affinity, Private Authority, and the Freedom in the World Ratings. *Perspectives on Politics*, 15(3), 711–731.
DOI: <https://doi.org/10.1017/S1537592717000925>
- Buzan, B., & Hansen, L. (2012). *A evolução dos estudos de segurança internacional*. Ed. Unesp.
- Buzan, B., & Waever, O. (2003). *Regions and Power: The structure of international security*. Cambridge University Press.
- Cardinale, M. E. (2017). Derecho penal del enemigo, excepción política y securitización: Contracaras de la seguridad. *Revista Estudiantil Latinoamericana de Ciencias Sociales*, 10, 1–24.
DOI: <https://doi.org/10.18504/r10109-001-2017>
- Castells, M. (1999). *A sociedade em rede* (Atual. p/ a 6ª ed., Vol. 1). Paz e Terra.
- Chamayou, G. (2015). *Teoria do drone* (1. ed.). Cosac Naify.
- Claval, P. (2011). *Epistemologia da Geografia*. Ed. da UFSC.
- Correia, P. P. (2018). *Manual de Geopolítica e Geoestratégia*. Edições 70.
- Cox, M. (2017). The rise of populism and the crisis of globalisation: Brexit, Trump and Beyond. *Irish Studies in International Affairs*, 28, 9–17. DOI: <https://doi.org/10.1353/isia.2017.0010>
- De Azevedo, C. V. (2018). Correlações entre migração forçada e terrorismo: Reflexões sobre a crise dos refugiados na Europa. *Meridiano 47 - Journal of Global Studies*, 19.
DOI: <https://doi.org/10.20889/M47e19019>
- Delumeau, J. (2009). *História do medo no ocidente 1300-1800: Uma cidade sitiada*. Companhia das Letras.
- Dollfus, O. (1990). Livre Second. Le Système Monde. Em R. Brunet & O. Dollfus, *Mondes nouveaux*. Géographie universelle sous la direction de Roger Brunet. Hachette / RECLUS.
- Dugin, A. (2014). *Eurasian mission: An introduction to neo-eurasianism*. Arktos Media Ltd.
- Dullin, S., Jeannesson, S., & Tamiatto, J. (with Boissière, A.). (2022). *Atlas da Guerra Fria: 1947-1990: Um conflito global e multifórmico* (I. Figueiras, Trad.). Guerra e Paz, Editores.
- Fabrizio, D. C. B. (2023). *Permanências do maravilhoso oceânico medieval: Ilhas, monstros e outros "detalhes" na cartografia do século XVI [Tese (Doutorado)]*, Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Geociências]. url: <https://hdl.handle.net/20.500.12733/15126>
- Foucault, M. (2008). *Nascimento da biopolítica: Curso dado no Collège de France (1978-1979)*. Martins Fontes.
- Foucault, M. (2014). *História da sexualidade 1: A vontade de saber*. Paz e Terra.
- Frid, M., Pinheiro-Machado, R., Mayworm Perrut, I., & Pertierra, A. C. (2024). Digital comfort amidst precarity: New middle classes' experience of well-being and hardship in pandemic times in Brazil. *Journal of Consumer Culture*, 14695405241243203. DOI: <https://doi.org/10.1177/14695405241243203>
- García Chueca, E., & Teodoro, F. (2022). *Pandemia y protestas sociales: Las ciudades como "olla a presión" en la era COVID-19* (266; CIDOB Notes internacionales, p. 8). CIDOB - Barcelona Centre for International Affairs. URL: <https://www.cidob.org/publicaciones/pandemia-y-protestas-sociales-las-ciudades-como-olla-presion-en-la-era-covid-19>

- Gottmann, J. (1973). *The significance of territory*. The University of Virginia Press.
- Gottmann, J. (2012). A evolução do conceito de território. *Boletim Campineiro de Geografia*, 2(3), Artigo 3.
- Gracino Junior, P., Goulart, M., & Frias, P. (2021). “Os humilhados serão exaltados”: Ressentimento e adesão evangélica ao bolsonarismo. *Cadernos Metrópole*, 23.
- Graham, S. (2016). *Cidades sitiadas: O novo urbanismo militar* (1. ed.). Boitempo.
- Grassiani, E., & Müller, F. (2019). Brazil-Israel Relations and the Marketing of Urban Security Expertise. *Latin American Perspectives*, 46(3), 114–130. DOI: <https://doi.org/10.1177/0094582X19831442>
- Guerra na Ucrânia: Qual o impacto das sanções contra Rússia após um ano da invasão? (2023, fevereiro 23). BBC News Brasil. URL: <https://www.bbc.com/portuguese/articles/c72l8013v4mo>
- Guia, M. J., & Pedroso, J. (2015). A insustentável resposta da “crimigração” face à irregularidade dos migrantes: Uma perspetiva da União Europeia. REMHU: *Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana*, 23(45), 129–144. DOI: <https://doi.org/10.1590/1980-8585250319880004507>
- Guzzini, S. (Org.). (2021). *O retorno da geopolítica na Europa? Mecanismos sociais e crises de identidade de política externa*. Editora Unesp.
- Haesbaert Da Costa, R. (2014). *Viver no limite: Território e multitransterritorialidade em tempos de insegurança e contenção* (1. ed.). Bertrand Brasil.
- Halvorsen, K. (2016). Economic, Financial, and Political Crisis and Well-Being in the PIGS-Countries. *Sage Open*, 6(4), 2158244016675198. DOI: <https://doi.org/10.1177/2158244016675198>
- Hardt, M., & Negri, A. (2001). *Império*. Record.
- Haushofer, K. E. (2012). Los fundamentos geográficos de la política exterior. *Geopolítica(s)*, 3(2), 329–336. DOI: http://dx.doi.org/10.5209/rev_GEOP.2012.v3.n2.42332
- Helleiner, E. (2024). Economic Globalization's Polycrisis. *International Studies Quarterly*, 68(2), sqae024. DOI: <https://doi.org/10.1093/isq/sqae024>
- Herrera Santana, D. (2019). Geopolítica de la fragmentación y poder infraestructural. El Proyecto “One Belt, One Road” y América Latina. *Geopolítica(s): Revista de estudios sobre espacio y poder*, 10(1), 41–68.
- Huntington, S. (1997). *O choque das civilizações e a recomposição da nova ordem mundial*. Objetiva.
- Hur, D. U., Sabucedo, J. M., & Alzate, M. (2021). Bolsonaro e Covid-19: Negacionismo, militarismo e neoliberalismo. *Psicologia Política*, 21(51), 550–569.
- Hurrell, A. (2005). Pax Americana ou o império da segurança? *Revista Brasileira de Política Internacional* [online], 48(2), Artigo 2.
- Jackson, R., & Sørensen, G. (2018). Introdução às relações internacionais: *Teorias e abordagens* (3a. ed., rev.ampl.). Zahar.
- Jiménez Molina, Á., Jiménez, Á., & Rojas, G. (2019, dezembro 5). Sobreendeudados y deprimidos: Salud mental en un país con 4,6 millones de morosos. CIPER Chile. URL: <https://www.ciperchile.cl/2019/12/05/sobreendeudados-y-deprimidos-salud-mental-en-un-pais-con-46-millones-de-morosos/>
- Karatas, I. B. (2023). Does the COVID-19 pandemic lead to an infra-state of exception: Turkey's responses and dismantling its medico-scientific policies. *Subjectivity*, 30(2), 204–226. DOI: <https://doi.org/10.1057/s41286-023-00156-9>
- Kent, A. J. (2020). Mapping and Counter-Mapping COVID-19: From Crisis to Cartocracy. *The Cartographic Journal*, 57(3), 187–195. DOI: <https://doi.org/10.1080/00087041.2020.1855001>

- Kissinger, H. (2014). *World Order: Reflections on the character of nations and the course of history*. Penguin Books.
- Korybko, A. (2018). *Guerras híbridas: Das revoluções coloridas aos golpes* (1. ed.). Expressão Popular.
- Kumar, A. (2020). Drone proliferation and security threats. *Indian Journal of Asian Affairs*, 33(1/2), 43–62.
- La tasa de paro subió hasta el 26,02%: España cerró 2012 con 5,96 millones de desempleados. (2013, janeiro 24). *elEconomista.es*. UTL: <https://www.eleconomista.es/economia/noticias/4551692/01/13/Espana-cierra-2012-con-59-millones-de-parados-la-tasa-de-desempleo-sube-al-2602-.html>
- Lencioni, S. (2014). *Região e Geografia* (1a.ed., 3a.reimpr.). Editora da Universidade de São Paulo.
- Lindo, P., Kozenieski, É. de M., & Souza, R. J. de. (2021). COVID-19 e Geografia: Perplexidade atual e a cartografia a serviço da saúde pública. *Confinos* [En ligne], 52.
- Livingstone, D. N. (2003). *Putting science in its place: Geographies of scientific knowledge*. The University of Chicago Press.
- Lobo-Fernandes, L. F. (2024). Pensar a integração europeia no contexto da agressão russa à Ucrânia: Algumas proposições. *Revista de Estudos Europeos*, 83, 452–469. DOI: <https://doi.org/10.24197/rec.83.2024.452-469>
- Lyon, D. (2016). As apostas de Snowden: Desafios para o entendimento de vigilância hoje. *Ciência e Cultura*, 68(1), 25–34.
- Maruf, R. (2023, fevereiro 26). *Sanções à Rússia não estão funcionando, diz ex-secretário do Tesouro dos EUA*. CNN Brasil. URL: <https://www.cnnbrasil.com.br/internacional/sancoes-a-russia-nao-estao-funcionando-diz-ex-secretario-do-tesouro-dos-eua/>
- Massey, D. (2000). Um sentido global do lugar. Em *O espaço da diferença*, Papirus, 176–185.
- Massey, D. (2013). *Pelo espaço: Uma nova política da espacialidade* (4ª ed.). Bertrand Brasil.
- Matteucci, N. (2010). Soberania. Em N. Bobbio, N. Matteucci, & G. Pasquino (Orgs.), *Dicionário de Política*: Vol. Vol. 2. (13ª ed., 14ª reimpr., p. 1179–1188). Editora Universidade de Brasília.
- Mbembe, A. (2017). *Políticas da inimizade* (1. ed.). Antígona.
- Mccolm, R. B. (1992). *Freedom in the World 199-1992: Political Rights and Civil Liberties*, Freedom House, 601 p.
- Mccolm, R. B. (1992). The Comparative Survey of Freedom 1991-1992: Between Two Worlds. Em *Freedom in the World 199-1992: Political Rights and Civil Liberties*, Freedom House, 601 p.
- Mcewen, N. (2022). Irreconcilable sovereignties? Brexit and Scottish self-government. *Territory, Politics, Governance*, 10(5), 733–749. DOI: <https://doi.org/10.1080/21622671.2022.2044898>
- Moniz Bandeira, L. A. (2017). *A desordem mundial: O espectro da total dominação: Guerras por procuração, terror, caos e catástrofes humanitárias* (3a. ed.). Civilização Brasileira.
- Montero Moncada, L. A. (2023). Modelos Comparados de Contrainsurgencia: Tradiciones Británicas y Francesas, y su Aplicabilidad en Conflictos Contemporáneos. *Revista Seguridad y Poder Terrestre*, 2(4), 103–123. DOI: <https://doi.org/10.56221/spt.v2i4.40>
- Moraes, A. C. R. (2005). *Ideologias geográficas: Espaço, cultura e política no Brasil*. Annablume.
- Morgado, M. (2023). *Guerra, império e democracia — A ascensão da geopolítica europeia*. Dom Quixote.
- Mota, L. De A. E. (2013). Capitalismo contemporâneo, desigualdades sociais e a crise de 2008. *Revista Brasileira de Desenvolvimento Regional*, 1(1), Artigo 1.
- Moulin Aguiar, C. (2019). Entre a crise e a crítica: Migrações e refúgio em perspectiva global. *Monções - Revista de Relações Internacionais da UFGD*, 8(16), Artigo 16.

- Muraro, A. P., Rocha, R., Boing, A. C., Oliveira, L. R., Melanda, F. N., & Andrade, A. C. de S. (2023). Óbitos por condições de saúde posteriores à COVID-19 no Brasil. *Ciência & Saúde Coletiva* [online], 28(2), 331–336. DOI: <https://doi.org/10.1590/1413-81232023282.16752022>
- Nielsen, C. A. (2009). The Kosovo precedent and the rhetorical deployment of former Yugoslav analogies in the cases of Abkhazia and South Ossetia. *Southeast European and Black Sea Studies*, 9(1–2), 171–189. DOI: <https://doi.org/10.1080/1468385090273595>
- Nunes, J. (2020). A pandemia de COVID-19: Securitização, crise neoliberal e a vulnerabilização global. *Cadernos de Saúde Pública*, 36.
- Obermayer, B. (2016, julho 12). How two German newspaper reporters broke the story behind the Panama Papers. Quartz. URL: <https://qz.com/729106/how-two-german-newspaper-reporters-broke-the-story-behind-the-panama-papers>
- Oeter, S. (2015). The Kosovo case—an unfortunate precedent. *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht*, 75, 51–74.
- Ohmae, K. (1996). *O fim do Estado-Nação: A ascensão das economias regionais*. Campus.
- Ólafsdóttir, K. (2020). The labor market in Iceland, 2000–2018: A flexible labor market that was put to the test in the Great Recession (474; IZA World of Labor). IZA World of Labor. DOI: <https://doi.org/10.15185/izawol.474>
- Oliveira da Silva, B. L. (2022). *Aleksandr Dugin e a Quarta Teoria Política: Uma análise do discurso da nova extrema-direita [Trabalho de Conclusão de Curso (História)]*. Universidade Federal Fluminense.
- Pase, A., Presti, L. L., Rossetto, T., & Peterle, G. (2021). *Pandemic cartographies: A conversation on mappings, imaginings and emotions*. *Mobilities*, 16(1), 134–153. DOI: <https://doi.org/10.1080/17450101.2020.1866319>
- Patula, J. (1990). Convergencias y divergencias en el Pacto de Varsovia. *Iztapalapa. Revista de Ciencias Sociales y Humanidades*, 10(21), Artigo 21.
- Pautasso, D., Nogara, T. S., Ungaretti, C. R., & Prestes Rabelo, A. M. (2021). As três dimensões da guerra comercial entre China e EUA. *Carta Internacional*, 16(2), e1122. DOI: <https://doi.org/10.21530/ci.v16n2.2021.1122>
- Pecequillo, C. (2012). *Introdução às Relações Internacionais: Temas, atores e visões* (9. ed.). Vozes.
- Pecequillo, C. (2016). *Teoria das relações internacionais: O mapa do caminho—Teoria e prática*. Alta Books.
- Pecequillo, C. S. (2012). *Os Estados Unidos no século XXI* (1.). Elsevier.
- Peck, J. (2010). Economías políticas de escala: Políticas rápidas, relaciones inter escalares y workfare neoliberal. Em V. Ramiro Fernández & C. Brandão (Orgs.), *Escalas y políticas del desarrollo regional: Desafíos para América Latina*. Miño y Dávila.
- Pereira, J. A. G. (2016). *Da crise de refugiados na Europa: Uma ameaça à segurança? [Dissertação (Mestrado Integrado em Ciências Policiais)]*, Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna. URL: <https://comum.rcaap.pt/handle/10400.26/15560>
- Pitta, F. T., Leite, A. C. G., & Kluck, E. G. J. (2020). O boom e estouro da bolha das commodities no século XXI e a agroindústria canavieira brasileira: Da mobilização à crise do trabalho. *Revista NERA*, 23(51), 41–63.
- Putin, V. V. (2007, fevereiro 10). Speech and the Following Discussion at the Munich Conference on Security Policy. Kremlin - President of Russia. URL: <http://en.kremlin.ru/events/president/transcripts/24034>
- Quaglia, L., & Verdun, A. (2023). The COVID-19 pandemic and the European Union: Politics, policies and institutions. *Journal of European Public Policy*, 30(4), 599–611. DOI: <https://doi.org/10.1080/13501763.2022.2141305>

- Rachter, L. (2019, novembro 7). A informalidade do mercado de trabalho: “Economia GIG” ou precarização do trabalho? (Parte I). Blog do IBRE - FGV/IBRE. URL: <https://blogdoibre.fgv.br/posts/informalidade-do-mercado-de-trabalho-economia-gig-ou-precariozacao-do-trabalho-parte-i>
- Raffestin, C. (1993). *Por uma geografia do poder*. Editora Ática.
- Rodríguez-Pose, A., & Burlina, C. (2021). Institutions and the uneven geography of the first wave of the COVID-19 pandemic. *Journal of Regional Science*, 61(4), 728–752.
DOI: <https://doi.org/10.1111/jors.12541>
- Rudizit, G. (2005). O debate teórico em segurança internacional: Mudanças frente ao terrorismo? *Civitas*, 5(2), 297–323.
- Santos, G. A. dos. (2013). Estado e migração indocumentada: Os migrantes do sul catarinense nos EUA. Em L. C. Dias & M. Ferrari (Orgs.), *Territorialidades humanas e redes sociais*, 2. ed. rev., 243–262.
- Santos, M. (2011). *Por uma outra globalização: Do pensamento único à consciência universal*. BestBolso.
- Savage, R., & Miriri, D. (2024, maio 28). *Post-COVID, China is back in Africa and doubling down on minerals*. Reuters [online]. URL: <https://www.reuters.com/markets/commodities/post-covid-china-is-back-africa-doubling-down-minerals-2024-05-28/>
- Scahill, J. (2014). *Guerras sujas: O mundo é um campo de batalha* (1a. ed.). Companhia das Letras.
- Schmitt, C. (2014). *O nomos da Terra no direito das gentes do jus publicum europaeum* (1. ed.). Contraponto : Ed. PUC-Rio.
- Smith, E. (2024, fevereiro 12). *Russia's Wagner Group expands into Africa's Sahel with a new brand*. CNBC. URL: <https://www.cnbc.com/2024/02/12/russias-wagner-group-expands-into-africas-sahel-with-a-new-brand.html>
- Souza, M. J. L. de. (2012). O território: Sobre espaço e poder, autonomia e desenvolvimento. Em I. E. de Castro, P. C. da C. Gomes, & R. L. Corrêa (Orgs.), *Geografia: Conceitos e temas* (15ª ed., p. 77–116). Bertrand Brasil.
- Stiglitz, J. E. (2003). *Os exuberantes anos 90*. Companhia das Letras, Editora Record.
- Strachan, H. (2014). *The direction of war: Contemporary strategy in historical perspective* (4th printing). Cambridge University Press.
- Stuenkel, O. (2018). *O mundo pós-ocidental: Potências emergentes e a nova ordem global* (1.). Zahar.
- Swyngedouw, E. (2010). ¿Globalización o glocalización? Redes, territorios y reescalamiento. Em V. Ramiro Fernández & C. Brandão (Orgs.), *Escala y políticas del desarrollo regional: Desafíos para América Latina*. Miño y Dávila.
- Teixeira Fernandes, J. P. (2017). *O regresso da geopolítica—Europa, Médio Oriente e Islão*. Almedina.
- Teixeira, V. M., & Blum, G. G. (2022). Ventos da guerra na Europa e a hipocrisia das grandes potências ocidentais. Em E. M. Senhoras (Org.), *Ucrânia sob fogo cruzado: Discursos, ações e repercussões*, Editora IOLE, 53–85.
- The White House. (2022). *Indo-Pacific Strategy of the United States*. URL: <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2022/02/U.S.-Indo-Pacific-Strategy.pdf>
- Tomé, L. (2010). Segurança e complexo de segurança: Conceitos operacionais. *Janus E-Journal of International Relations*, 1(1), 33–49.
- UNRISD, UNITED NATIONS RESEARCH INSTITUTE FOR SOCIAL DEVELOPMENT (2019). *Overcoming Inequalities in the Context of the 2030 Agenda for Sustainable Development* (Issue Brief IB10). UNRISD.
- Vaísse, M. (2020). *As relações internacionais desde 1945* (Edição revista e atualizada). Edições 70.

- Vitte, A. C., & Moraes, B. M. De. (2022). A Ucrânia e o pivot geográfico de Halford Mackinder: Permanências e metamorfoses de um conceito a partir da Geografia Física. Em E. M. Senhoras (Org.), *Ucrânia sob fogo cruzado: A geohistória de uma guerra*, Editora IOLE , 13–36).
- Vitte, C. de C. S. (2006). Integração, soberania e território na América do Sul: Um estudo da IIRSA (Iniciativa de Integração da Infra-estrutura Regional Sul-Americana). Terra Livre (Presidente Prudente), Ano 22, v, 2(n. 27), Artigo 27.
- WEF, THE WORLD ECONOMIC FORUM (2022, maio 23). Welcoming Remarks and Special Address. World Economic Forum. URL: <https://www.weforum.org/events/world-economic-forum-annual-meeting-2022/sessions/welcoming-remarks-and-special-address-45d617200a>
- Zheng, Y., & Walsham, G. (2021). Inequality of what? An intersectional approach to digital inequality under Covid-19. *Information and Organization*, 31(1), 100341.
DOI: <https://doi.org/10.1016/j.infoandorg.2021.100341>

**A EXTERNALIZAÇÃO:
UM NOVO PARADIGMA NA EUROPEIZAÇÃO
DA POLÍTICA DE ASILO**
**EXTERNALISATION:
A NEW PARADIGM IN THE EUROPEANISATION
OF ASYLUM POLICY**

Natacha Sofia Alves Rodrigues

Universidade de Coimbra (Portugal)

Faculdade de Letras, Dept.º de História, Estudos Europeus, Arqueologia e Artes

ORCID: 0000-0003-1064-8719 nanirodrigues5@hotmail.com

Resumo: O capítulo que se apresenta segue uma linha de Estado da Arte para apurar como se encontra o acervo da Política de Asilo na atualidade. Para esse fim, numa primeira etapa, aborda-se a evolução do asilo do intergovernamentalismo até à sua comunitarização. Seguidamente elaborase um mapeamento do asilo na União Europeia (UE), focando-se este no Sistema Europeu Comum de Asilo, nas respetivas fragilidades e tentativas de reforma. Posto isto, o capítulo conclui que a alternativa pela externalização da Política de Asilo tem sido o método que mais eficazmente responde às necessidades dos Estados-Membros e da própria UE.

Palavras-chave: União Europeia, asilo, fluxos migratórios, estado da arte.

Abstract: This chapter follows a state-of-the-art approach to determine the current state of asylum policy. To this end, in a first step, the evolution of asylum from intergovernmentalism to its communitarisation is addressed. This is followed by a mapping of asylum in the European Union (EU), focusing on the Common European Asylum System, its weaknesses and attempts at reform. That said, the chapter concludes that the alternative of externalising asylum policy has been the method that most effectively meets the needs of the Member States and the EU itself.

Keywords: European Union, asylum, migration flows, state of the art.

Introdução

A Política de Asilo tem vindo a assumir-se, nas últimas décadas, como um ponto fulcral na Agenda da União Europeia, tal foi a magnitude que adquiriu através da entrada em vigor dos Tratados de Maastricht e Amesterdão. Através destes, ser-nos-á possível constatar as mudanças e transformações que corroboram a transição gradual da Política de Asilo no sentido da sua comunitarização e, paralelamente, justificar a necessidade da criação de um Espaço de Liberdade, Segurança e Justiça (ELSJ) seguida da edificação de um Sistema Europeu Comum de Asilo (SECA).

Como será possível verificar ao longo do capítulo, o SECA apresentou-se como um objetivo em si mesmo, na medida em que, inicialmente, aparentava estruturar-se em medidas bastante promissoras com vista a regular de forma eficaz os fluxos migratórios, que haviam aumentado exponencialmente em consonância com a abertura das fronteiras internas. Apesar de vários planos terem sido delineados com vista à harmonização do asilo, a crise migratória de 2015 veio descortinar um conjunto de fragilidades inerentes ao SECA que conduziram ao colapso do mesmo. Verificou-se que o modo como ele havia sido pensado e organizado não previa situações de pressão migratória e o próprio Regulamento de Dublin (o pilar do primeiro) não protegia os Estados que se encontravam nas zonas de maior pressão. Em detrimento disto, e perante o descontentamento dos Estados-Membros da UE, começaram a delinear-se vias alternativas para contornar o fracasso do SECA.

Assim, o capítulo que se apresenta não se debruçará em realizar uma análise empírica sobre esta matéria, mas sim uma apresentação do Estado da Arte onde serão explorados alguns pontos pertinentes, nomeadamente o estado atual do acervo da política de asilo, que compila: as deficiências do SECA; as iniciativas concernentes à resolução das mesmas e a apresentação de alguns exemplos imbuídos na externalização, na qualidade de via alternativa para colmatar o descontentamento gerado pelo fracasso na resolução da conjuntura.

A Política de Asilo na UE: da fase intergovernamental até à comunitarização

Proceder a um mapeamento da Política de Asilo é crucial para melhor compreender as mudanças e transformações que têm estruturado a mesma. Neste sentido, não será errado olhar para esta política considerando dois prismas distintos: o dinamismo e a ambiguidade. Por um lado, a área do asilo tem conquistado território nos debates da Agenda Política da União Europeia (UE), o que faz da primeira uma área bastante dinâmica. Por outro, temos um conjunto de Estados-Membros com estruturas políticas e socioeconómicas variadas, o que faz com que os mesmos desenvolvam interesses divergentes no que toca a tomar decisões sobre esta matéria tão delicada (H. Segarra, 2023), na medida em que interfere com a segurança deles. A isto se deve a ambiguidade, já que tem sido extremamente difícil e moroso aprovar medidas, no seio da UE, com vista à adoção de um efetivo sistema europeu comum de asilo.

Esta evidência demonstra-nos que, numa fase inicial, o asilo na UE seguiu uma linha intergovernamental, uma vez que o controlo migratório era uma tarefa inserida no domínio político dos Estados ou, melhor dizendo, um emblema da sua soberania nacional (V. Guiraudon, 2000), condicionando a UE a adotar instrumentos políticos nesta área (E. Uçarer, 2014). Como tal, nesta fase preambular, os Estados-Membros limitavam-se a coordenar as suas políticas de asilo dentro do quadro europeu, passando estas últimas a constituir apenas uma matéria de interesse comum. A Convenção de Genebra é um bom exemplo demonstrativo do poder e domínio de que os Estados dispunham em matéria de asilo. A mesma foi criada com o intuito de proteger todos aqueles que fossem perseguidos no seu país (por

motivos políticos, éticos, culturais ou religiosos) e que procurassem asilo noutros países. Ora, neste sentido, incumbia a todos os países signatários não reenviar os requerentes de asilo para o seu país de origem. No entanto, o campo de ação da Convenção de Genebra era limitado, já que os países signatários interpretavam, de modo distinto, o conjunto de condições que um requerente de asilo devia auferir para poder permanecer no território do Estado no qual havia apresentado o pedido, algo que dificultou a harmonização do asilo. Contudo, impulsionou-a estruturando as bases nesse sentido.

Neste seguimento, e na sequência de algumas conjunturas, vieram registar-se, mais tarde, progressos em matéria de asilo. Para este último ponto contribuiu a entrada em vigor dos Tratados de Maastricht (1992) e Amesterdão (1997) que, de uma forma geral, foram momentos decisivos para a viragem do asilo no espaço político europeu. A adoção do Acordo de Schengen impulsionou a criação de um espaço sem barreiras internas que permitiu a livre circulação de pessoas, gerando-se, deste modo, um fenómeno migratório significativo. Assim, revelou-se fulcral criar um instrumento de coordenação e gestão das entradas, tendo daí nascido a Convenção de Dublin, doravante designada de Regulamento de Dublin, que veio definir todo um conjunto de:

“[...] provisions for judicial and police cooperation, giving specific attention to the management of asylum requests, essentially because the signatories recognised the need to take defensive measures against the mounting number of asylum-seekers in Europe” (P. Gattinara, 2017, p. 3).

Estas medidas passariam a ser aplicadas dentro do designado Espaço de Liberdade Segurança e Justiça (ELSJ) que, de modo breve, pode ser caracterizado enquanto domínio político que alberga políticas fronteiriças, asilo e imigração e, para além disso, matérias de cooperação política e judicial (C. Kaunert *et al.*, 2014; E. Uçarer, 2014). A partir daqui, a UE passou a desempenhar um papel mais ativo no que toca a adotar nova legislação em matéria de asilo e assim se verifica a progressiva comunitarização do asilo. De entre algumas das medidas adotadas, podemos assinalar o estabelecimento de critérios e mecanismos que designam o

Estado-Membro responsável por processar os requerimentos de asilo; as normas que estipulariam, não só as condições que o requerente de asilo devia reunir para ser considerado como tal, como também as razões que justificariam a retirada de asilo e, por último, as condições de entrada e de residência permanente com vista ao reagrupamento familiar.

Nesta sequência, e dado o rápido crescimento desta área política, ponderou-se construir um acervo legislativo, o Sistema Europeu Comum de Asilo (SECA) que, entre outros pontos, dispusesse dos meios que permitissem criar alguma harmonização das políticas nacionais de asilo, não só através da adoção de padrões comuns no que toca ao processamento dos requerimentos de asilo, como também no desenvolvimento de cooperação entre os Estados-Membros a nível institucional (C. Kaunert & S. Léonard, 2012). Assim, a decisão em avançar para a criação do SECA ficou definida no âmbito do Conselho Europeu de Tampere (outubro de 1999) que, em linhas gerais, ponderou desenvolver o primeiro em consonância com a Convenção de Genebra, no sentido em que os Estados assumiriam o compromisso de não reenviar um requerente de asilo para o país onde era perseguido. A isto dá-se o nome de princípio da não recusa de entrada. Paralelamente, o Conselho de Tampere considerou o tratamento equitativo dos nacionais de países terceiros através da “[...] *aproximação das legislações nacionais [...], bem como [do mapeamento] da situação nos países de origem [...]*”¹ e a gestão dos fluxos migratórios, através do estreitamento de relações entre a UE e os países terceiros (de trânsito ou de origem), nomeadamente, no desenvolvimento de “[...] *campanhas de informação sobre as possibilidades reais de imigração legal, e para a prevenção de todas as formas de tráfico de seres humanos [...]*”².

Ora, a prossecução deste projeto gerou o fortalecimento do papel das instituições europeias, algo que se verificou na apresentação de propostas em vários aspetos do asilo e na adoção de instrumentos com maior impacto no nível doméstico dos Estados-Membros, através do estabelecimento de padrões mínimos comuns. Estes últimos, apesar de não vincularem os Estados, tornava-os menos suscetíveis a degenerar as suas funções e responsabilidades. Neste seguimento, o Tratado de

¹ Retirado de: https://www.europarl.europa.eu/summits/tam_pt.htm (acedido a 02/06/2024)

² Retirado de: https://www.europarl.europa.eu/summits/tam_pt.htm (acedido a 02/06/2024)

Lisboa, em vigor desde 2009, veio assumir um papel relevante no robustecimento do papel da UE em matéria de asilo, ao transitar as competências jurídicas da primeira para a secção de competências partilhadas, formalizando-se, deste modo:

“[...] [o desenvolvimento] de uma política comum em matéria de asilo , de proteção subsidiária e de proteção temporária, destinada a conceder um estatuto adequado a qualquer nacional de um país terceiro que necessite de proteção internacional e a garantir a observância do princípio da não repulsão [...]” (artigo 78.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, versão consolidada).

Este ponto é relevante no sentido em que, os progressos registados no quadro institucional, e que se traduziram no reforço de competências, colmataram na adoção de legislação menos restritiva em matéria de asilo, em comparação com a fase intergovernamentalista.

O acervo atual da Política de Asilo – um Sistema de Asilo incapaz e tentativas de reforma

Na sequência do que tem vindo a ser desenvolvido, é primordial perceber que desenvolvimentos têm vindo a ocorrer no âmbito da Política de Asilo. Nesse sentido, começamos por explorar o Regulamento de Dublin, outrora já enunciado neste capítulo e que em muito foi importante para regular o Sistema de Asilo e para colmatar o designado *asylum-shopping* que, em breves palavras, consistia na apresentação de múltiplos requerimentos (de um mesmo requerente) de asilo em vários Estados da UE, de forma simultânea, e que causava alguns constrangimentos nos processamentos desses requerimentos pelas autoridades nacionais. O controlo desta situação, à semelhança do que já vimos, surge a partir do momento em que este regulamento define o Estado responsável pelo processamento do pedido de asilo, sendo este o Estado-Membro de primeira entrada, pelo que podemos assinalar que o princípio que vigorou desde cedo foi o de transferência de responsabilidades e não o de partilha das mesmas.

Por esta via, em 2013, o Regulamento de Dublin III estabeleceu o conceito de *safe third country*, cujo intuito passava por dar alguma margem de manobra aos Estados, no âmbito da aptidão para recusar a análise de pedidos de asilo de pessoas que viessem de países terceiros considerados seguros. Outra das ações levadas a cabo, para colmatar a ausência de um princípio de partilha de responsabilidades, foi a adoção de um mecanismo designado de *burden-sharing*.

“[...] [a] mechanism of collective responsibility, with a view to ensuring that responsibility for processing asylum claims is fairly and equitably distributed between all Member States in the Union on the basis of their respective reception capacities...” (M. Mouzourakis, 2014, p. 5).

Este mecanismo veio condensar a existência de uma harmonização mais evidente e que extravasava para além dos mínimos denominadores comuns, definidos primariamente pela Convenção de Dublin. Contudo, nem sempre o que é teorizado tem uma aplicação prática efetiva. É certo que ocorreu uma comunitarização total do SECA (no Tratado de Lisboa), algo que como já patenteamos, tornou menos provável a adoção de legislação nacional mais restritiva em matéria de asilo. Porém, o deflagrar de guerras que desencadeiam fluxos migratórios massivos, deixam evidenciar algumas fragilidades e limitações inerentes à política de asilo e a todos os desenvolvimentos a si associados, como é o caso do SECA.

Para melhor nos contextualizarmos, podemos enunciar o ano de 2015, como o auge da crise migratória e como tendo sido o momento que evidenciou a falta de preparação da UE para conjunturas imbuídas no âmbito do asilo e a dificuldade em apresentar uma resposta coordenada para responder aos desafios desembocados por uma crise migratória de elevada escala (C. Tabosa, 2018). Paralelamente, revelou a falta de compromisso para com o mecanismo *burden-sharing* que veio culminar numa brecha da proteção dos refugiados ao nível da UE (P. Bendel & A. Servent, 2017). A lógica de Dublin e do próprio SECA, sustentava-se no Princípio da Responsabilidade, como já ficou esclarecido, contudo, a pressão migratória nos países de fronteira invalidou a capacidade que os mesmos tinham para processar todos os requerimentos

de asilo, revelando a ineficácia e a desadequação do Sistema de Asilo, na medida em que o mesmo não foi previsto para lidar com momentos de pressão. De tal modo que o SECA revelou ser eficaz apenas e só em momentos de estabilidade.

Nesta sequência, constatou-se que, numa fase mais delicada, os Estados não agiram uniformemente mas unilateralmente (P. Gattinara & L. Zamponi, 2020), observando-se uma bifurcação de posições. Por um lado, os Estados mais pressionados ativavam o mecanismo de partilha de responsabilidades; por outro, alguns dos Estados menos pressionados opunham-se à receção de requerentes de asilo dentro das suas fronteiras internas, recorrendo a justificações de natureza securitária. Tal na medida em que, apesar de terem sido adotados padrões de harmonização mínima, os Estados continuavam a auferir de uma margem de manobra suficiente para manterem práticas divergentes a nível nacional (S. Lavenex & W. Wagner, 2007). Escusado será dizer que esta bifurcação foi uma das principais razões que fez, não só colapsar o SECA, como igualmente abrir caminho para que os Estados dispersassem por vias alternativas, no que toca à gestão do asilo, que lhes fossem mais promissoras e vantajosas.

Mas não só os Estados, a título individual, procuraram alternativas. A UE, procedeu, igualmente, à busca por uma solução que procurasse não só remediar a ineficácia do SECA, bem como prepará-lo para conjunturas futuras. Neste sentido, no final de 2020, apresentou-se o Novo Pacto em Matéria de Asilo e cinco novas propostas legislativas que visavam encontrar um equilíbrio justo entre os princípios de solidariedade e responsabilidade. Para isso, procedeu-se à substituição do Gabinete Europeu de Apoio em Matéria de Asilo pela Agência da União Europeia para o Asilo (EUAA), tendo esta última como objetivo primordial o de melhorar a organização do SECA. Para este fim, a EUAA tem procurado promover, através de ações, a melhoria contínua da eficácia dos sistemas de asilo nacionais para que, desta forma, seja possível providenciar alguma coerência base no que toca à apreciação dos pedidos de asilo e potenciar, sempre que possível, a existência de uma resposta a uma voz.

Para o efeito, desenhou-se um projeto que compila dois atos legislativos: o Regulamento Eurodac e o Regulamento Triagem. No fundo, estes dois atos legislativos procuravam oferecer melhores condições para que os Estados-Membros pudessem acompanhar, mais facilmente, o processo e o movimento das pessoas em

situação irregular na UE. O Eurodac, por exemplo, veio assumir-se como um bom suplemento neste projeto, já que auxiliou os Estados a descobrirem se um migrante irregular já fora intercetado pelas autoridades em qualquer outro Estado-Membro, a tentar entrar ilegalmente na UE. Porém, tal só era possível porque este suplemento previa a comparação de dados entre as várias autoridades nacionais, conduzindo a uma melhor coordenação entre as mesmas. O Regulamento Triagem, por sua vez, visava reforçar o controlo das pessoas nas fronteiras externas, ao permitir identificar e verificar a identidade do requerente e tratar dos controlos sanitários e de segurança. Posteriormente, e de acordo com a avaliação, era-lhes concedido o asilo, ou não, tornando o processo mais célere, de acordo com o que previa o Regulamento Procedimentos de Asilo.

Sumariamente, a reforma do SECA levada a cabo pela UE procurou apaziguar não só as divergências internas, que outrora levaram ao colapso do primeiro, bem como organizar uma estrutura sólida que respondesse de forma mais célere e eficaz a uma possível conjuntura futura. Contudo, os Estados continuavam a deter o monopólio do poder no âmbito da política de asilo e, escusado será dizer que, o nível de insatisfação perante o ocorrido, nomeadamente por parte dos Estados mais afetados, levou-os a que tivessem mais reticências em abraçar abertamente os esforços e tentativas de reforma implementados pela UE, no seu conjunto. De tal modo que, as ações unilaterais vieram apresentar-se como um plano mais apelativo e conforme com os seus objetivos e necessidades.

A Externalização: a alternativa viável

Em seguimento do que tem vindo a ser explanado, no que toca às vias alternativas encontradas pela UE para fazer face aos problemas encontrados após a crise migratória de 2015, sugere-se agora olhar para o nível nacional.

De entre as vias encontradas pelos Estados, perante aquele que foi o fracasso do SECA e a constatação de algumas fragilidades inerentes ao mesmo, podemos assinalar alternativas mais basilares, que passaram pelo incumprimento das obrigações que estavam incumbidas aos Estados, no seio do Regulamento de Dublin. De entre elas

verificou-se que alguns desses Estados-Membros (especialmente os mais afetados) escolheram desconsiderar o princípio de país de primeira entrada, através do não registo dos pedidos de asilo, por um lado, e da prática de ações preventivas, por outro (A. Bilgin & H. Arıkan, 2021). Ora, isto recaía automaticamente numa violação, não só dos princípios de Dublin, como igualmente da Convenção de Genebra, gerando dificuldades acrescidas para os requerentes de asilo.

A acrescentar a este plano, surgiu ainda a opção por vias alternativas mais robustas já que, a dada altura, se verificou um fenómeno designado de *race to the bottom*, dentro do qual as autoridades nacionais começaram a agir de modo a que os seus sistemas de asilo apresentassem características menos favoráveis para as pessoas que apresentavam pedidos de proteção internacional (O. Wahlbeck, 2022). Perante isto, gerou-se um cenário de *spill-over* que culminou no bloqueio de implementação de políticas internas em matéria de asilo, assistindo-se a uma securitização da mesma, algo que pode ser considerado um retrocesso significativo aos esforços envidados pela UE.

Assim, os Estados começaram a envolver-se no projeto de eternalização “[...] *which means essentially the externalization (or outsourcing) of border controls, establishing agreements to engage countries of origin and transit to control the flows of migrants and asylum seekers*” (M. Ambrosini, 2021, p. 376) algo que vem em seguimento, à semelhança do que já foi assinalado, da securitização da Política Nacional de Asilo e que coloca em causa as garantias dos direitos humanos (Segarra, 2023). No fundo, ao externalizar o problema, os Estados procuraram afastá-lo do seu território geográfico deslocando-o para países terceiros, não comunitários. Deste modo, a lógica passaria por estabelecer acordos entre ambos, a título de benefícios mútuos. Seria expectável, portanto, que os países terceiros processassem os requerimentos de asilo no seu território, apaziguando a pressão migratória nos Estados-Membros da UE; ao passo que estes últimos auxiliariam, financeiramente ou não, os países terceiros, para que estes pudessem desenvolver-se político-economicamente. De tal modo que, a externalização das políticas migratórias e de asilo passou a desempenhar uma das dimensões mais relevantes na gestão do fenómeno migratório (S. Ferreira, 2022).

Ao nível da UE, por exemplo, também se deram alguns passos rumo à externalização, algo facilmente constatável através da *EU-Africa Summit* (2014) que estabeleceu a formulação de acordos bilaterais entre a UE e alguns países africanos (Nigéria, cabo Verde, Marrocos e Tunísia), com vista à cooperação e gestão em matéria de migração e asilo. De entre os objetivos traçados, destaca-se:

“[...] [the] capacity-building of partner countries’ authorities to develop and implement an asylum policy and provide international protection as well as to improve the reception facilities, such as the reception of asylum seekers and submission of asylum requests through the development of specific simplified procedures, in particular for those with special needs” (Comissão Europeia, 2014).

Mais tarde, e no âmbito da linha que tem vindo a ser desenvolvida, celebrou-se, em 2016, a Declaração UE-Turquia, com a finalidade de estreitar relações entre ambos os atores. Uma das ilações desta declaração foi a aceitação, por parte da Turquia, em receber no seu território todos os migrantes que não necessitassem de proteção internacional, por um lado, e todos os migrantes irregulares que fossem intercetados nas rotas marítimas. Por sua vez, a UE comprometia-se a auxiliar financeiramente a Turquia no âmbito do mecanismo em prol dos refugiados que se encontravam no território da última, sendo que cada Estado-Membro contribuiria de forma puramente voluntária para esse programa.

Nesta sequência, a adoção de planos de ação conjuntos permite-nos verificar que o estabelecimento de acordos bilaterais, no âmbito da Política de Asilo, tem como principal finalidade estabilizar os países terceiros envolventes, reunindo as condições para que os mesmos possam desenvolver-se internamente e, desse modo, funcionar como ‘zonas tampão’ (responsáveis por conter os fluxos migratórios irregulares). Trata-se, portanto, de intervir ao nível da raiz do problema.

Conclusão

Após o exposto, parte-se agora para uma breve conclusão que não só terá como objetivo proceder a uma síntese do que foi explanado, como igualmente lançar algumas reflexões para investigações futuras. Como tal, o cerne deste capítulo permitiu-nos compreender que o caminho da Política de Asilo fez-se de forma gradual e que, apesar de os esforços levados a cabo terem sido conduzidos no sentido da sua comunitarização, os Estados-Membros da UE continuaram a deter o monopólio de decisão no âmbito do asilo. Independentemente da adoção de padrões de harmonização mínimos comuns, os Estados continuaram a poder decidir quem era apto para receber o estatuto de requerente de asilo e quem permitiam deixar entrar no seu território. Ora, esta margem de manobra resultava numa falta de consensualidade que veio repercutir-se na resposta, ou falta dela, à crise migratória de 2015.

O SECA não colapsou por si mesmo. É certo que a forma como estava estruturado deixou alguns Estados-Membros mais vulneráveis (nomeadamente aqueles que se encontravam na fronteira). No entanto, a própria conduta levada a cabo pelos demais Estados, no sentido do desrespeito pelo mecanismo *burden-sharing* terá sido, talvez, o enfoque da maior problemática e o que levou a que os mesmos procurassem enveredar por vias alternativas – a externalização. Contudo, tal como verificamos, este processo ocorre fora das fronteiras da UE, através da assinatura de acordos bilaterais e da celebração de planos de ação conjuntos com vista a alcançar uma gestão mais eficaz e eficiente da política migratória e de asilo.

Esta evidência, contudo, suscita-nos alguma reflexão: até que ponto a externalização, enquanto solução para um problema premente (ainda que vá oscilando temporalmente), não representará igualmente um retrocesso nos esforços de comunitarização da Política de Asilo? A externalização parece assumir alguma dualidade: uma solução e um problema, simultaneamente mas isso ficará para reflexão futura.

Referências bibliográficas

- Ambrosini, M. (2021). The battleground of asylum and immigration policies: a conceptual inquiry. *Ethnic and Racial Studies*, 44(3), 374–395.
- Bendel, P. & Servent, A. (2017). Asylum and refugee protection. In *The Routledge Handbook of Justice and Home Affairs Research*, 59–69.
- Bilgin, A. & Arikan, H. (2021). The CEAS and the Europeanization of Turkey's Asylum Policy after the Syrian Crisis. *European Review*, 29(6), 828–841.
- COMISSÃO EUROPEIA (2015). “The European Union's cooperation with Africa on migration”. Disponível em: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/MEMO_15_4832 (Acedido a 21 de junho de 2024).
- Ferreira, S. (2022). A externalização das fronteiras europeias e os efeitos indesejados de uma fronteira dinâmica. *Relações Internacionais*, 75(setembro), 029–044.
- Gattinara, P. (2017). The ‘refugee crisis’ in Italy as a crisis of legitimacy. *Contemporary Italian Politics*, 9(3), 318–331.
- Gattinara, P. & Zamponi, L. (2020). Politicizing support and opposition to migration in France: the EU asylum policy crisis and direct social activism. *Journal of European Integration*, 42(5), 625–641.
- Guiraudon, V. (2000). European Integration and Migration Policy: Vertical Policy-making as Venue Shopping. *Journal of Common Market Studies*, 38(2), 251–271.
- Kaunert, C. & Léonard, S. (2012). The development of the eu asylum policy: Venue-shopping in perspective. *Journal of European Public Policy*, 19(9), 1396–1413.
- Kaunert, C. & Occhipinti, J. & Léonard, S. (2014). Introduction: Supranational governance in the Area of Freedom, Security and Justice after the Stockholm Programme. *Cambridge Review of International Affairs*, 27(1), 39–47.
- Lavenex, S. & Wägnar, W. (2007). Which European Public Order? Sources of Imbalance in the European Area of Freedom, Security and Justice1. *European Security*, 16(3–4), 225–243.
- Mouzourakis, M. (2014). “We Need to Talk about Dublin” Responsibility under the Dublin System as a blockage to asylum burden-sharing in the European Union. In *Oxford Refugee Studies Centre, Working Paper Series* (Vol. 105, Issue 105).
- Segarra, H. (2023). Dismantling the reception of asylum seekers: Hungary's illiberal asylum policies and EU responses. *East European Politics*, 40(1), 43–63.
- Tabosa, C. (2018). Europeanization of Common Migration and Asylum Policies and the Visegrad Countries : From Policy- Takers to Policy-Makers? In *Center for Comparative Immigration Studies* (Working Paper 199; Issue November).
- Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (versão consolidada)* (2016). *Jornal Oficial da União Europeia* C 202/47, 7 de junho.
- Uçarar, E. (2014). Tempering the EU? NGO advocacy in the Area of Freedom, Security, and Justice. In *Cambridge Review of International Affairs* (Vol. 27, Issue 1, 127–146).
- Wahlbeck, Ös.(2022). Finnish Civil Servants on Harmonization in the Asylum System: A Study in Horizontal Europeanization. *Social Inclusion*, 10(3), 58–67.

(Página deixada propositadamente em branco)

PARTE II:

MIGRAÇÕES
E MINORIAS
DIANTE DE
UMA RENOVADA
VALORIZAÇÃO
POLÍTICA DOS
TERRITÓRIOS
NACIONAIS

(Página deixada propositadamente em branco)

**LLEGADAS NO AUTORIZADAS A LA UE:
DISCURSOS DE LEGITIMIDAD, DERECHOS
HUMANOS Y JUSTICIA**

**UNAUTHORISED ARRIVALS IN THE EU:
DISCOURSES ON LEGITIMACY, HUMAN RIGHTS
AND JUSTICE**

Sara Carrasco Granger

Universidad Rey Juan Carlos, (Espanha)
Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Derecho Público I y Ciencia Política
ORCID: 0000-0003-3145-2168 sara.granger@urjc.es

Resumen: Este artículo proporciona una revisión de los pactos fundacionales que conforman el marco jurídico internacional de los derechos humanos, junto con un análisis de propuestas desde la filosofía política que abogan por la inclusión de la libertad de movimiento como un derecho humano fundamental. A partir de esta base teórica se revisan también las formas en que los discursos contemporáneos sobre la migración no autorizada, particularmente en el contexto de las fronteras europeas, reflejan una jerarquización de los derechos civiles y políticos por encima de los derechos económicos, sociales y culturales. Esta jerarquización contribuye a cuestionar la legitimidad de quienes cruzan las fronteras sin autorización y pone de manifiesto la interdependencia de los derechos humanos. Además, se argumenta que la falta de reconocimiento del derecho a migrar facilita la violación de otros derechos humanos fundamentales, como el derecho de asilo y el derecho a la vida, tal como están consagrados en el marco jurídico internacional.

Palabras clave: Migración, asilo, derechos humanos, Unión Europea.

Abstract: This article provides a review of the founding covenants that make up the international human rights legal framework, along with an analysis of proposals from political philosophy that argue for the inclusion of freedom of movement as a fundamental human right. From this theoretical basis, it then reviews how contemporary discourses on unauthorised migration, particularly in the context of European borders, reflect a hierarchisation of civil and political rights over economic, social, and cultural rights. This hierarchisation contributes to questioning the legitimacy of unauthorised border crossers and highlights the interdependence of human rights. Furthermore, it is argued that the lack of recognition of the right to migrate facilitates the violation of other fundamental human rights, such as the right to asylum and the right to life, as enshrined in the international legal framework.

Keywords: Migration, asylum, human rights, European Union.

Introducción

Desde 2014, año en que la Organización Internacional de las Migraciones (OIM) comienza a documentar sistemáticamente el número de personas desaparecidas en el Mediterráneo, se han documentado más de 30.000 casos, siendo esta estimación mínima y el número real siendo probablemente mucho mayor (IOM, 2024). Recientemente, desde enero hasta agosto del 2024 más de 29.000 personas han alcanzado las costas españolas por vías marítimas no autorizadas, representando un aumento del 63% con respecto al año anterior (Ministerio del Interior, 2024). A esto se suma que España es uno de los países con el menor porcentaje de reconocimiento de protección internacional de la Unión Europea con tan sólo un 12% de las solicitudes siendo resueltas favorablemente (Sevillano, 2024)

Los cruces transfronterizos no autorizados están asociados a graves riesgos, incluyendo la pérdida de vida, habiendo ascendido la tasa de mortalidad en los cruces del Mediterráneo desde el 2019 (IOM, 2020). Estas rutas incluyen la ruta

de los Balcanes, el Mediterráneo y la travesía por el Sahel, que a menudo precede al cruce marítimo. Estos trayectos implican riesgos significativos, como la posibilidad de ser víctima de explotación, tortura y trata de seres humanos (Astuti *et al.*, 2020; Caminando Fronteras 2023; GAC 2022). El Mediterráneo como tal, está en uno de los momentos de máxima seguridad histórica en términos de navegabilidad, el peligro asociado a ésta como ruta mortal está ligada al engranaje construido en torno a la restricción de la migración. Estos peligros se extienden a países denominados de tránsito y/o origen en migraciones destinadas a Europa mediante los procesos de externalización (Sajjad, 2018). Además, los pronósticos indican un aumento tanto en los intentos de cruces transfronterizos no autorizados como en las prácticas de securitización y control de fronteras (Gallagher, 2015). Esta combinación incrementa los riesgos asociados a dichos cruces, lo que probablemente resultará en un mayor número de muertes.

Para reducir el número de personas que emprenden rutas migratorias peligrosas y los riesgos asociados a estas, las recomendaciones desde el ámbito académico y las organizaciones de la sociedad civil incluyen aumentar los pasajes seguros para solicitantes de asilo, ampliar las vías migratorias regulares y promover la migración circular (Zhang Sanchez, y Achilli, 2018). Desde esta contribución se busca explorar el reconocimiento *pleno* de la libertad de movimiento como un derecho que estaría compuesto por: 1) el derecho a permanecer dentro de un territorio del que se reside como nacional o apátrida, 2) el derecho de salir libremente de éste y atravesar fronteras internacionales, 3) el derecho de residir en un país del que no se es nacional, y a retornar al país de origen, sin que la permanencia, el tránsito o el retorno sean vinculados a ninguna vulneración de otros derechos humanos (de Lucas, 2015). A este derecho también podemos referirnos como el derecho de migrar o el derecho a la movilidad, aunque la defensa de este derecho, como será elaborado más adelante, tendría que ver con la extensión de un derecho ya recogido en el marco jurídico internacional vigente, el de la libertad de movimiento.

Mientras que esta propuesta exige un análisis mucho más elaborado, en particular una revisión rigurosa de sus objeciones, así como un mapa de cómo podría articularse tanto en la ley internacional como sus posibles transposiciones en leyes nacionales, el propósito aquí es rescatar 'la posibilidad' y su presencia en nuestro imaginario.

Este artículo no articula por tanto una revisión sistemática de los instrumentos jurídicos de la Unión Europea ni las violaciones de los derechos humanos ya reconocidos y documentados (Fundamental Rights Agency, 2018). En cambio, explora desde la teoría crítica de los derechos cómo la falta de reconocimiento de la libertad de movimiento transfronterizo como derecho humano puede conducir a otras vulneraciones de derechos humanos ya consagrados en el marco jurídico internacional. A su vez examina cómo su ausencia de reconocimiento facilita la reproducción de la dicotomía del Nosotros y el Otro, tanto si el Otro se representa como víctima falto de agencia y en necesidad de ser ‘rescatado’, como si el Otro se representara como amenaza necesaria a frenar. Este marco se muestra claramente contrario a los principios fundamentales de los derechos humanos como inalienables, indivisibles e interdependientes. Es contraria también a la noción de los derechos humanos basados en ‘*nuestra humanidad compartida*’ (Sen, 2010, 172), y no en la decisión de un Estado nación de reconocernos como ciudadanos legítimos, tanto en su sentido administrativo como político.

Esta contribución se divide en tres secciones principales: primero ofrece una breve revisión de la teoría del derecho dentro del marco jurídico de los derechos humanos, en concreto el contenido de los pactos fundacionales y las restricciones a los Estados en su derecho a excluir y deportar; segundo, la propuesta de la extensión del reconocimiento de la libertad de movimiento como derecho humano; y tercero, una exploración del concepto de legitimidad en los principales discursos sobre quienes llegan a fronteras europeas sin autorización en relación a la ausencia del ‘derecho de migrar’, resultando en debates en torno a la legitimidad o ilegitimidad de sus actos, y los deberes sociales y políticos emanados de estas concepciones sobre quién merece el qué.

Teoría de los Derechos Humanos y el Marco Jurídico Vigente: La libertad de movimiento y sus restricciones

Establecida en 1948, la Declaración Universal de los Derechos Humanos fue elaborada como rúbrica común sobre la cual articular un sistema jurídico

internacional que promoviera un orden social e internacional, donde los derechos en ella consagrados fueran respetados, protegidos y garantizados, entendiéndose éstos como inalienables, indivisibles, e interdependientes.

Desde entonces su credibilidad como instrumento emancipatorio se ha visto mermada por la falta de inclusión de la mayoría de los pueblos del Sur Global en el diseño de su rúbrica, por su ausencia de reconocimiento de derechos colectivos exceptuando el derecho a la autodeterminación (el cual se ha podido proteger con grandes limitaciones), por la ausencia de restricciones al ejercicio del derecho a la propiedad privada a expensas de derechos económicos y sociales y el principio de igualdad, y porque el engranaje resultante ha podido ser instrumentalizado para ejercer como herramienta de dominio global de los Estados nación con un poder ya preestablecido (Cairo y Grosfoguel, 2010; Falk, 2008; Rosa, 2013).

Alrededor de estas críticas se han organizado numerosas organizaciones de base, articuladas a nivel internacional en los Foros Sociales Mundiales, celebrándose el último en Nepal en febrero del 2024 (Forus, 2024). Dentro del ámbito institucional de las Naciones Unidas fue elaborada la Declaración de Viena (1993), que se propuso como articulación que subrayara la interdependencia de los derechos humanos -en oposición a la jerarquización de los derechos civiles y políticos sobre los derechos económicos, sociales y culturales-, la reafirmación del derecho de autodeterminación de los pueblos -estando el desmantelamiento del apartheid en Sudáfrica en proceso-, y la vulneración de otros derechos humanos vinculados a la pobreza, apelando por la eliminación de la deuda externa de los países empobrecidos, éstas siendo fuente de extrapolación de recursos a día de hoy (Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, 2013).

A pesar de lo que pudiera considerarse como limitaciones intrínsecas a su contenido, o la perturbación de su sentido en su aplicación, los derechos consagrados en la Declaración Universal de los Derechos Humanos no han de considerarse ni anticuadas ni superadas, ya que puede en efecto continuar siendo una herramienta de transformación, formulada a raíz de la aspiración hacia '*un ideal de justicia*' que representa una tarea inacabada (Solanes Corella, 2018). Propuestas y acciones colectivas hacia la democratización de la articulación de instrumentos jurídicos que protejan, respeten y garanticen los derechos humanos, continúa siendo una

conversación abierta donde los instrumentos jurídicos fundacionales deben seguir siendo objeto de un debate global y colectivo en este caminar hacia lo justo.

En lo concerniente a la libertad de movimiento, ésta se inscribe en el Artículo 13 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, de la cual heredamos una ambigüedad cuyas consecuencias continúan siendo devastadoras para las políticas migratorias contemporáneas. El Artículo 13 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos (DUDH) presenta una paradoja fundamental para la temática que aquí nos concierne: reconoce el derecho a salir de cualquier país, pero no el de entrar a cualquier país. En un mundo en el que prácticamente todo terreno ha devenido territorio de Estados nación, difícilmente puede garantizarse el derecho de salida de un país, si no se garantiza el derecho de *entrada* a otro¹.

En el proceso de transposición de este derecho al instrumento jurídicamente vinculante del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, esta ambigüedad no queda resuelta, mientras que la articulación del derecho de libertad de movimiento dentro de un mismo territorio queda expresamente restringida a toda persona que se halle legalmente en éste, restricción adicional que no se hallaba en el artículo original (PDCP, 1966, art. 12)². De este modo, el ejercicio de este derecho está supeditado a la autorización expresa por parte del Estado de destino, lo cual ha permitido que se instauren *fronteras selectivamente fronterizadas* (Solanes Corella, 2016), enmarcado en la colonialidad de la migración donde encontramos la conjunción entre mano de obra, neoliberalismo y racismo (Gutiérrez Rodríguez, 2018).

A pesar del empeño de quienes abogaban por la creación de un solo Tratado Internacional como instrumento jurídico vinculante fundacional de lo que vendría

¹ Concretamente, la DUDH establece que “ [...] *toda persona tiene derecho a circular libremente y a elegir su residencia en el territorio de un Estado*” y “[...] *toda persona tiene derecho a salir de cualquier país, incluso el propio, y a regresar a su país*” (Declaración Universal de los Derechos Humanos 1948, art. 13).

² El artículo 12 completo del PDCP (1966): “ 1. *Toda persona que se halle legalmente en el territorio de un Estado tendrá derecho a circular libremente por él y a escoger libremente en él su residencia.* 2. *Toda persona tendrá derecho a salir libremente de cualquier país, incluso del propio.* 3. *Los derechos antes mencionados no podrán ser objeto de restricciones salvo cuando éstas se hallen previstas en la ley, sean necesarias para proteger la seguridad nacional, el orden público, la salud o la moral públicas o los derechos y libertades de terceros, y sean compatibles con los demás derechos reconocidos en el presente Pacto.* 4. *Nadie podrá ser arbitrariamente privado del derecho a entrar en su propio país*”.

a ser el sistema jurídico internacional de los derechos humanos, acabaron por formularse dos tratados diferenciados (Jolly, Emmerij y Weiss, 2009). Los dos pactos fundacionales fueron el Pacto de Derechos Civiles y Políticos, y el Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. La desventaja de ser un solo pacto podría haber conllevado que menos países lo firmaran y ratificaran, impidiendo o atrasando su entrada en vigor. Sin embargo, fomentó la idea errónea de que los derechos pueden garantizarse de forma independiente, contradiciendo así el principio de interdependencia de los derechos humanos. Históricamente, esto ha facilitado la jerarquización entre los derechos civiles y políticos, y los derechos económicos, sociales y culturales, donde éstos últimos quedan relegados a un segundo plano.

En relación a esto, el Estatuto de las Personas Refugiadas (1951), establece una obligación humanitaria de no penalizar el cruce de fronteras internacionales sin autorización para aquellas personas que cumplen con los criterios de la definición de persona refugiada, además del reconocimiento de otros derechos vinculados a la protección internacional, la cual está asociada a vulneraciones o riesgo de vulneraciones de derechos civiles y políticos en origen³. El Estatuto sin embargo no incluye cláusulas en relación a la obligatoriedad de los Estados de no obstaculizar el cruce transfronterizo de manera que el derecho de asilo, en él consagrado, pueda ser ejercido.

Este déficit de deberes de los Estados Miembro de estos pactos fundacionales, relacionados tanto con el derecho de asilo como con el derecho a salir y retornar libremente al país de origen, tienen como consecuencia el debilitamiento de estos derechos. Además, arrojan luz sobre limitaciones intrínsecas de los instrumentos jurídicos diseñados para garantizarlos, ya que un derecho humano no debiera estar

³ La definición de persona refugiada establecida por la Convención incluye a toda persona que “[...] *debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección de tal país; o que, careciendo de nacionalidad y hallándose, a consecuencia de tales acontecimientos, fuera del país donde antes tuviera su residencia habitual, no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera regresar a él*” (Convención Internacional de Ginebra 1951, art. 1). A su vez, el Artículo 3 de la Convención Contra la Tortura y otros Tratos o Penas Crueles introduce mecanismos de protección que limitan las acciones de los Estados de detener y/o deportar a quien ha sido víctima o corre el riesgo de ser víctima de tortura como resultado de la expulsión.

supeditado a las preferencias de un Estado nación, sea en términos de homogeneidad social, cultural, religioso y/o racial o en términos de beneficios económicos y/o políticos. Como señala Weil, “[...] *la noción de obligación prima sobre la del derecho, que está subordinada a ella y es relativa a ella*” (Weil 1996, 23). Es decir, sin obligaciones efectivas en la garantía de derechos humanos éstos quedan vaciados de sentido.

La extensión del reconocimiento de la libertad de movimiento como derecho humano

Las propuestas para extender el reconocimiento de la libertad de movimiento en virtud de la justicia argumentan, en primer lugar, que el lugar de nacimiento de una persona y la atribución azarosa de nacionalidad no deberían determinar sus derechos y oportunidades. Estas propuestas subrayan las obligaciones éticas que emanan del principio de justicia e igualdad para abordar esta arbitrariedad y garantizar la protección respeto y garantía de los derechos humanos en todos los territorios. En segundo lugar, estos principios éticos están estrechamente ligados a la justicia distributiva, tanto dentro de las fronteras de un Estado nación como de manera transfronteriza, y se alinean con el artículo 28 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, que aboga por un orden social e internacional donde los derechos y libertades proclamados sean plenamente efectivos.

En su publicación, *La ética de la inmigración*, Carens (2013) desarrolla lo que denomina un ‘argumento voladizo’ o ‘argumento cantiléver’ para explorar las maneras en que el reconocimiento de la libertad de movimiento pudiera ser extendido para incluir también el derecho de entrada, o, el derecho de inmigrar como derecho humano (Carens, 2013). Un argumento voladizo parte de un derecho o una libertad fundamental ampliamente aceptada y se introduce su extensión (en este caso la libertad de movimiento tal y como es tipificada en la Convención de Derechos Civiles y Políticos). De este modo, se examina si el argumento que defiende esta restricción pudiera servir también para restringir el derecho o la libertad fundamental de la que se ha partido. En el caso de que así sea, la defensa de la restricción es rechazada, ya que supondría también tener que

renunciar a ese derecho o libertad fundamental sobre la que ya existe un amplio consenso. La extensión, por su parte, no tiene que estar justificada, es la restricción la que ha de justificarse, ya que toda restricción a una libertad fundamental debe de estar respaldada por motivos de cierto peso ético, como por ejemplo, el hecho de que el ejercicio de esa libertad restrinja uno o más derechos fundamentales de otra u otras personas. De esta manera *el peso de la verdad* recae en el argumento en defensa de la restricción.

Oberman (2016) argumenta que mientras que puede haber restricciones legítimas a la libertad de movimiento a través de fronteras internacionales esto no impide la posibilidad de reconocer la inmigración como un derecho humano de carácter no absoluto. De hecho, este carácter no absoluto lo tendría exactamente igual como los otros derechos humanos que son restringidos en base a que su ejercicio más allá de la restricción tendría consecuencias graves o resultaría en vulneraciones de otros derechos humanos (Oberman, 2016). De esta manera, el peso de la prueba recaería de nuevo en el Estado que quiere ejercer su soberanía denegando el derecho de entrada.

Buechel argumenta que el derecho de un Estado de restringir la entrada de una persona no nacional debiera estar limitado en casos donde los derechos humanos de la persona en cuestión están en peligro, allá donde se hallen, siempre y cuando las obligaciones de la población de destino, en cuanto a la garantía de los derechos humanos de las personas inmigrantes, no se hallen por encima del umbral de viabilidad (Buechel, 2017). Este umbral de viabilidad, sin embargo, es, por un lado, difícilmente calculable, mientras que en su argumentación el peso de la prueba seguiría estando en el individuo y no en el Estado. En este aspecto replicaría el modelo de protección internacional donde es la persona quien debe demostrar que en efecto cumple con los requisitos inscritos en ley para que, a raíz de tal procedimiento, le sean reconocidos los derechos que emanan de su condición (y no de su posibilidad de demostrar su condición).

Otros enfoques para abordar la situación de las de personas que quedan fuera de la protección internacional tras cruzar fronteras sin autorización sugieren ampliar los criterios de inclusión dentro de este marco. Estas propuestas incluyen, por ejemplo, la concreción de figuras jurídicas dentro del régimen de asilo como

personas refugiadas climáticas (Pajares, 2020), o migrantes de supervivencia (Betts, 2013). Estas propuestas sin embargo, reniegan de concebir el derecho a migrar como derecho humano, ya que su ejercicio está supeditado a haber sido víctima previamente de violaciones de derechos humanos, o, correr el riesgo de serlo como resultado de ser expulsado de un territorio.

Etiquetaje y Legitimidad de Llegadas no Autorizadas: Discursos contemporáneos

Mientras que en 1987 Carens describió la ciudadanía en las democracias liberales de los Estados Occidentales como la equivalencia moderna del privilegio feudal, años después sostendría que es *precisamente* el grado de desigualdad global lo que hace que la restricción de entrada sea legítima, ya que considera que las magnitudes de la desigualdad en el presente supondrían migraciones masivas a los países ricos de destino resultando en una amenaza eminente al orden público de éstas (Carens, 1987, 2013). De este modo, el reconocimiento *pleno* de la libertad de movimiento quedaría suspendida hasta que los niveles de desigualdad global no disminuyan, lo cual, dado el crecimiento exponencial de la desigual por el que se ve marcado la proliferación del neoliberalismo en el proceso de globalización, es algo que se ve cada vez más distante.

Como remarca de Lucas (2015), “[...] *las tendencias actuales de la globalización, fuertemente marcadas por la proliferación de políticas neoliberales, pueden muy bien ser incompatibles con las normas básicas de reconocimiento y garantía de los derechos humanos fundamentales*” (de Lucas, 2015, 17). La proliferación del neoliberalismo ha conllevado que el derecho de propiedad privada, el cual no se encuentra recogido en ninguno de los tratados fundacionales de los derechos humanos, y el derecho de aumento del margen de beneficio sin restricción alguna, “[...] *ha desbancado cualquier otra concepción de derechos inalienables*” (Harvey, 2003, 940).

La globalización, al igual que el proyecto de modernización que la precedió, no es un proceso natural. La persistencia de la pobreza no debe entenderse como un desarrollo inevitable, sino más bien como el resultado de un conglomerado de fuerzas estructurales que surgen de políticas con consecuencias muy dispares en

todo el mundo, acentuando la desigualdad y agravando sus efectos (Acosta, 2013). En relación con esto, Chimni ha argumentado que la formulación de la figura de persona refugiada, tal como se presenta en el derecho internacional, oscurece los factores estructurales que subyacen al desarrollo de conflictos dentro de un país (es decir, las fuerzas externas que afectan a toda la población de ese país) al considerar factores individuales e internos (es decir, la motivación económica o política para cruzar fronteras internacionales) (Chimni, 2018).

En los discursos oficiales y mediáticos sobre las llegadas no autorizadas a Europa predominan varias nociones y prácticas discursivas que son disputadas desde estudios empíricos y problematizadas por sus implicaciones éticas y políticas, incluyendo: 1) la noción de que la mayoría de quienes atraviesan estas fronteras sin autorización son ‘migrantes económicos’, desvinculándolos con la protección internacional, y 2) la vilificación de traficantes humanos y su equiparación con tratantes de seres humanos. Estas dos nociones forman parte de un mecanismo discursivo que despliega la justificación de prácticas de criminalización contra solicitantes de asilo y otros migrantes que alcanzan las fronteras de forma no autorizada dentro de un marco general que los representa como amenaza.

Migrantes económicos: ilegítimos y deportables

La dualidad migrante/refugiado enmarca la presunción de que quienes cruzan fronteras sin autorización y no cumplen con los requisitos consagrados en el Estatuto de las Personas Refugiadas, son, por defecto, migrantes ilegítimos, no merecedores, cuyas migraciones pueden considerarse puramente voluntarias y vinculadas a aspiraciones económicas (en contraposición a migraciones forzosas y políticamente motivadas) (Hamlin, 2021). Críticas a esta dualidad recalcan que carece de objetividad y validez empírica, y que comprende consecuencias éticas en términos de justicia y de derechos humanos, así como en el régimen mismo de asilo.

En términos empíricos, aspectos como la multicausalidad de las migraciones, la interconexión entre pobreza y conflicto político, y el hecho de que toda migración es un espectro entre forzoso y voluntario (Castro y Lourenço, 2024; Crawley y

Skleparis, 2018; Yarris y Castañeda, 2015) apuntan hacia la facilidad con que estas concepciones puedan ser subjetivamente aplicadas de manera arbitraria, o, más bien, alineándose con intereses políticos no declarados. Un ejemplo de la manipulación y tergiversación que puede realizarse sobre la realidad en un territorio y las consecuencias que esto tiene para personas que pasan a ser excluidas del marco de protección internacional es el caso de las personas Afganas, tras la reclasificación de Afganistán como país seguro (Sajjad 2018). El patrón en el régimen de asilo es uno de fragmentación en un descenso importante de su carácter garantista (Zetter, 2015). A pesar de las representaciones mediáticas y políticas predominantes de entradas no autorizadas a Europa, la mayoría de quienes llegan al continente sin autorización sí cumplen con los criterios de personas refugiadas (Crawley *et al.*, 2016). Estando los flujos mixtos en auge, las personas refugiadas atraviesan las mismas rutas migratorias irregulares y son objeto de las mismas políticas de externalización y control fronterizo que otras personas migrantes, para las cuales estas políticas se declaran estar diseñadas (Litzkow *et al.*, 2021). Por último, gran parte de la población refugiada se encuentra en países que no son signatarios del Estatuto, sin que haya una vinculación empírica con que los países signatarios respeten más los derechos humanos de las personas refugiadas que aquellos países que no son Estados-Miembro del Estatuto (Janmyr, 2021).

La idea de que una persona que cruza una frontera sin autorización por motivos puramente económicos -si esto pudiera demostrarse- merece ser castigada por el Estado, refleja la percepción de que los derechos económicos y sociales son secundarios. Esta visión combina aporofobia y racismo, clasificando algunas personas como '*migrantes económicos*' y a otras como '*emprendedores internacionales*', '*nómadas digitales*' o '*expatriados*' (Amelina, 2021; Cortina Orts, 2017). Mientras que las obligaciones de los Estados al respecto de los derechos económicos, sociales y culturales tienen en cuenta la capacidad de dicho Estado de proveer por tales derechos, no existen protecciones efectivas a los Estados nación frente a expolios externos que merman esa capacidad. La defensa de políticas migratorias que reproducen la desigualdad, fundamentándose en la protección del derecho a la soberanía de los Estados nación, se hace notoriamente inaplicable cuando tomamos en consideración el creciente protagonismo que tienen organizaciones

internacionales no democráticamente elegidas en la formulación y aplicación de políticas dentro de los diferentes Estados destacando especialmente el Banco Mundial y la Organización Internacional del Comercio (Zurn, 2000).

Traficantes: los verdaderos enemigos

La vilificación de los traficantes de personas y su equiparación con tratantes de seres humanos, es una práctica ampliamente documentada y criticada (Litzkow *et al.*, 2021; Sanchez, 2017). La principal diferencia entre el tráfico de personas y la trata de personas dentro de la ley internacional radica en la presencia de coerción e intencionalidad. El tráfico de personas se caracteriza por un acuerdo en el que una persona paga voluntariamente a otra para facilitar el cruce de fronteras sin autorización⁴. En cambio, la trata de personas implica el uso de coerción con el fin de explotar a la víctima o llevar a cabo prácticas perjudiciales, como la extracción de órganos sin su consentimiento⁵.

El protagonismo que se les otorga a los traficantes de personas en el proceso de decisión de cruzar fronteras sin autorización funciona como una cortina de humo, que permite oscurecer el hecho de que un alto número de solicitantes de asilo dependen de traficantes humanos para alcanzar un lugar seguro, y de que el origen de los riesgos asociados a estos cruces tiene más que ver con políticas migratorias que con las acciones de los traficantes. Las asociaciones informales de la sociedad civil colaborando en solidaridad con personas indocumentadas dentro de Europa también se están viendo objeto de prácticas de criminalización (Tazzioli y Walters, 2019). Su vilificación es crucial para justificar políticas de securitización cuya intención declarada es combatir el tráfico y trata de seres humanos, y cuyas consecuencias están

⁴ Para la definición legal véase el Artículo 3 del Protocolo contra el tráfico ilícito de migrantes por tierra, mar y aire, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional (2000).

⁵ Para la definición legal véase el Artículo 3 del Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional (2000).

asociadas precisamente a un mayor margen de beneficio para estas redes (Tinti y Reitano, 2018). En el discurso oficial sobre los ‘migrantes económicos’ se reproduce la noción de que lejos de haber sido víctimas de desplazamientos forzados o de lo que se ha denominado un ‘apartheid económico’ global (Zhang, Sanchez y Achilli, 2018), han sido víctimas de falsas promesas por parte de ‘estas mafias’ quienes les incitan a tomar vías asociadas a riesgos que desconocen.

Rescatar y Castigar: El Otro y la Ausencia de lo Común

Las representaciones y alusiones a la migración están repletas de metáforas hidráulicas con las que el vocabulario asociado a éstas parece tener cierto fetichismo (Montagut y Moragas-Fernández, 2020). Palabras como flujo, corrientes y avalancha difuminan el carácter humano e individual de las personas que llegan a las fronteras Europeas, representándolos como una masa uniforme descontrolada como es el agua que inunda o empapa (Martínez Lirola, 2022). Se les acusa además de ‘asaltar’ vallas, éstas tomando un carácter personal e indefenso, en contraposición a ‘ellos’ a quienes se les representa como ‘masivos’, ‘violentos’ e ‘invasores’ (Martínez Lirola, 2022). A pesar de que un porcentaje significativo de solicitantes de asilo en Europa hayan sido forzosamente desplazados por el terrorismo, se les equipara con el terrorismo, asociándolos con el mismo fenómeno del que intentan salvaguardarse (Sajjad, 2018). En períodos y geografías donde predominan las políticas de austeridad, se convierten en amenazas que compiten ilegítimamente por ‘los escasos’ recursos de un territorio, tanto mediante el empleo, como en la recepción de garantías sociales y económicas (Barbero, 2015), y proliferan los discursos neoliberales racializados sobre los sistemas de seguridad como parte integral de la erosión de los derechos sociales (Perocco y Della Puppa, 2023).

La representación positiva que apela por la solidaridad, delinea el rol de personas europeas como salvadoras, negando agencia e invisibilizando a la persona como sujeto (Martínez Lirola, 2022). Esto suele realizarse dentro en un marco revisionista de la historia donde se haya ausente el pasado colonial y el presente neocolonialista (Sajjad, 2018). Las representaciones positivas también pueden tomar un carácter

utilitarista donde se subrayan los beneficios de su mano de obra y el beneficio para la economía dado el descenso demográfico en Europa, predominando la ausencia de discursos en clave de derechos y de justicia.

Conclusión

En las palabras de Amartya Sen, '*la pobreza es falta de libertad*' (Sen, 2010). La noción de que los derechos civiles y políticos pueden garantizarse sin garantizar los derechos económicos, sociales y culturales es una noción contraria al principio de interdependencia de los derechos humanos. La reproducción de esta noción errónea permite políticas globales que merman esfuerzos hacia el objetivo del artículo 28 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos.

La ausencia de obligaciones por parte del Estado de garantizar la posibilidad de entrada (imprescindible para garantizar el derecho de salida) inscrito en el Artículo 12 del Pacto de Derechos Civiles y Políticos ha permitido la consolidación de mortíferas fronteras físicas que reproducen la desigualdad global en clave de género, raza, y clase. Estando la propuesta del reconocimiento de la extensión del derecho a la libertad de movimiento muy lejos del imaginario colectivo y de incluirse siquiera entre las recomendaciones de políticas migratorias, no por ello deja de merecer la pena pararnos a imaginarlo.

Bibliografía

- Acosta, A. (2013). *El Buen Vivir. Sumak Kawsay, una oportunidad para imaginar otros mundos*. Barcelona, España: Icaria Editorial.
- Astuti, M., Bove, C., Brambilla, A., Clementi, A., Facchini, D., Giordani, C., ... & Stojanova, I. (2020). The Balkan route. Migrants without rights in the heart of Europe. *Rivolti Ai Balcani*. URL: https://www.google.com/url?sa=i&url=https%3A%2F%2Fwww.asgi.it%2Fwp-content%2Fuploads%2F2020%2F09%2FThe-Balkan-Route-Report-2020-by-_-Rivolti-ai-Balcani_-italian-network.pdf&psig=AOvVaw2uW802akiz0ttuZ2kTUJ94&ust=1725429537871000&source=images&cd=vfe&opi=89978449&ved=0CAQQn5wMahcKEwi4qszQjKaIAxUAAAAAHQAAAAQBA
- Betts, A. (2013). *Survival Migration: Failed Governance and the Crisis of Displacement*. Ithaca: Cornell University Press.

- Buechel, B. (2017). A Presumptive Right to Exclude: From Imposed Obligations To A Viable Threshold. *Global Politics Review* 3(1): 98-108.
- Cairo, H. y Grosfoguel, R. (2010). *Descolonizar los sueños de la razón para dejar de producir monstruos en Descolonizar la Modernidad, Descolonizar Europa: Un diálogo entre Europa y América Latina*. Madrid, España: IEPALA.
- CAMINANDO FRONTERAS (2023). *Monitoreo Derecho a la Vida 2023*. URL: <https://caminandofronteras.org/monitoreo/monitoreo-del-derecho-a-la-vida-ano-2023/>
- Carens, J. H. (1987). Aliens and Citizens: The Case for Open Borders. *The Review of Politics* 49(2): 251-73.
- Carens, J. H. (2013). *The Ethics of Migration*. New York: Oxford University Press.
- Castro, F. V. de, y Lourenço, L. (2024). *Contributos da Sociedade para a Redução do Risco em Populações Vulneráveis*. 1.ª Edição. Imprensa da Universidade de Coimbra, Coimbra, 353 p.
DOI: <https://doi.org/10.14195/978-989-26-2466-2>
- Chimni, B. S. (1998). The geopolitics of refugee studies: A view from the South. *Journal of refugee studies*, 11(4), 350-374.
- Crawley, H., Düvell, F., Jones, K., McMahon, S., y Sigona, N. (2016). *Understanding the Dynamics and Drivers of Mediterranean Migration in 2015*. Centre for Trust, Peace and Social Relations, Coventry University, Coventry. URL: <http://www.medmig.info/research-brief-destination-europe/>
- Crawley, H. y Skleparis, D. (2018) Refugees, Migrants, Neither, Both: Categorical Fetishism and the Politics of Bounding in Europe's 'Migration Crisis'. *Journal of Ethnic and Migration Studies* 44(1): 48-64. DOI: <https://doi.org/10.1080/1369183X.2017.1348224>
- Falk, R. (2008). *Achieving Human Rights*. Ed. Routledge. DOI: <https://doi.org/10.4324/9780203889107>
- Forus (2024). *Foro Social Mundial 2024 Nepal: Espacio cívico, preparación ante catástrofes y ODS | Forus*. URL: <https://www.forus-international.org/es/custom-page-detail/109025-world-social-forum-2024-nepal-civic-space-disaster-preparedness-and-sdgs> (30 de agosto de 2024).
- FUNDAMENTAL RIGHTS AGENCY (2018). *Migration to the EU: Five Persistent Challenges*.
- Gallagher, A. T. (2015). Exploitation in migration: Unacceptable but inevitable. *Journal of International Affairs* 68(2): 55-74.
- GRUPO DE ACCIÓN COMUNITARIA - GAC (2022). *Laberintos de Tortura. Violencias e impactos en el tránsito migratorio desde África hasta España*. Madrid, España: Iruentados Libros. URL: <https://www.psicosocial.net/investigacion/laberintos-de-tortura-africa-espana-trayecto-migratorio-tortura-violencia-transito/>
- Gutiérrez Rodríguez, E. (2018). The Coloniality of Migration and the "Refugee Crisis": On the Asylum-Migration Nexus, the Transatlantic White European Settler Colonialism-Migration and Racial Capitalism». *Refuge* 34(1). DOI: <https://doi.org/10.7202/1050851ar>
- Hamlin, R. (2021). *Crossing. How We Label and React to People on the Move*. Stanford, California: Stanford University Press.
- Harvey, D. (2003). The Right to the City. *International Journal of Urban and Regional Research* 27(4): 939-41.
- IOM - INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR MIGRATION'S (2020). *Calculating "Death Rates" in the Context of Migration Journeys: Focus on the Mediterranean*.
URL: <https://publications.iom.int/system/files/pdf/mortality-rates.pdf>
- IOM - INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR MIGRATION'S (2024). *Mediterranean | Missing Migrants Project. Missing Migrants*.
URL: <https://missingmigrants.iom.int/region/mediterranean> (10 de julio de 2024).

- Janmyr, M. (2021). Non-signatory States and the international refugee regime. *Forced Migration Review* (67): 39-42.
- Jolly, R., Emmerij, L. y Weiss, T. G. (2009). *UN Ideas that Changed the World*. Indiana University Press Series.
- Litzkow, J., Frouws, B., Forin, R. y Morland, A. (2021). Smuggling and Mixed Migration Insights and Key Messages Drawn from a Decade of MMC Research and 4Mi Data Collection. *Mixed Migration Centre*. URL: <http://www.mixedmigration.org/>
- de Lucas, J. (2015). *Mediterráneo: El naufragio de Europa*. 1.^a ed. Valencia, España: Tirant lo Blanche.
- Martínez Lirola, M. (2022). A Critical Discourse Study of the Portrayal of Immigrants as Non-Citizens in a Sample from the Spanish Press. *Lengua y migración* 14(1).
DOI: <https://doi.org/10.37536/LYM.14.1.2022.1053>
- ministerio del interior (2024). *Informe Quincenal Inmigración Irregular 2024: Datos Acumulados del 1 enero al 15 agosto*. Gobierno de España.
- Montagut, M., y Moragas-Fernández, C. M. (2020). *The European Refugee Crisis Discourse in the Spanish Press: Mapping Humanization and Dehumanization Frames Through Metaphors*.
- Oberman, K. (2016). Immigration as a Human Right. In: Sarah Fine&Lea Ypi (eds.). *Migration in Political Theory: The Ethics of Movement and Membership*. Oxford: Oxford University Press.
- OFICINA DEL ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS DERECHOS HUMANOS (2013). *Declaración y Programa de Acción de Viena. Veinte años trabajando por tus derechos: 1993 Conferencia Mundial de los Derechos Humanos*.
- Pajares, M. (2020). *Refugiados climáticos: Un gran reto del siglo XXI*. Barcelona: Editorial Rayo Verde.
- Perocco, F. y Della Puppa, F. (2023). The Racialized Welfare Discourse on Refugees and Asylum Seekers: The Example of “Scroungers” in Italy. *Social Sciences* 12(2): 59.
DOI: <https://doi.org/10.3390/socsci12020059>
- Rosa, M. F. da. (2013). A relação entre ser humano e natureza na modernidade observada pelo espelho do direito. *REDES: Revista electronica direito e sociedade*. 1(1).
URL: <http://www.revistas.unilasalle.edu.br/index.php/redes>
- Sajjad, T. (2018). That’s in a Name: ‘Refugees’, ‘Migrants’ and the Politics of Labelling». *Race & Class* 60(2): 40-62. DOI: <https://doi.org/10.1177/0306396818793582>
- Sanchez, G. (2017). Beyond the Matrix of Oppression: Reframing Human Smuggling through Intersectionality- Informed Approaches. *Theoretical Criminology* 21(1): 46-56.
DOI: <https://doi.org/10.1177/1362480616677497>
- Sen, A. (2010). *La idea de la justicia*. Madrid, España: Taurus.
- Sevillano, M. (2024). *España a la cola de la UE en reconocimiento de asilo en un año de graves conflictos y emergencias humanitarias*. CEAR - Comisión Española de Ayuda al Refugiado. URL: <https://www.cear.es/informe-anual-cear-2024-personas-refugiadas/> (28 de agosto de 2024).
- Solanes Corella, Á. (2016). Una reflexión iusfilosófica y política sobre las fronteras. *AFD* XXXII: 145-84.
- Solanes Corella, Á. (2018). The political, legal and moral scope of the universal declaration of human rights: pending issues. *The Age of Human Rights Journal* (11): 1-23.
DOI: <https://doi.org/10.17561/tahrj.n11.1>
- Tazzioli, M., y Walters, W. (2019). Migration, Solidarity and the Limits of Europe. *Global Discourse* 9(1): 175-90. DOI: <https://doi.org/10.1332/204378918X15453934506030>
- Tinti, P. y Reitano, T. (2018). *Migrant, Refugee, Smuggler, Saviour*. United Kingdom: C Hurst & Co Publishers Ltd.

- Weil, S. (1996). *Echar raíces*. México: Trotta.
- Yarris, K. y Castañeda, H. (2015). Special Issue Discourses of Displacement and Deservingness: Interrogating Distinctions between “Economic” and “Forced” Migration. *International Migration* 53(3): 64-69. DOI: <https://doi.org/10.1111/imig.12170>
- Zetter, R. (2015). *Protection in Crisis: Forced Migration and Protection in a Global Era*. Washington DC: Migration Policy Institute.
- Zhang, S. X., Sanchez, G. E. y Achilli, L. (2018). Crimes of Solidarity in Mobility: Alternative Views on Migrant Smuggling. *The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science* 676(1): 6-15. DOI: <https://doi.org/10.1177/0002716217746908>
- Zurn, M. (2000). Democratic Governance Beyond the Nation-State: The EU and Other International Institutions. *European Journal of International Relations* 6(2): 183-221.
DOI: <https://doi.org/10.1177/1354066100006002002>

**EXTREMÓFILOS SOCIAIS:
CATEGORIZANDO A VULNERABILIDADE EM
SITUAÇÕES EXTREMAS
SOCIAL EXTREMOPHILES:
CATEGORIZING VULNERABILITY IN
EXTREME SITUATIONS**

Pedro Camilo de Figueirêdo Neto

Universidade do Estado da Bahia (Brasil)

Universidade de Coimbra, CEIS20 (Portugal)

ORCID: 0000-0003-1326-6599 pfigueiredo@uneb.br

Resumo: O estudo categoriza os extremófilos sociais, pessoas que, expostas a vulnerabilidades estruturais, sobrevivem em condições extremas. Discute-se conceito e tipos de vulnerabilidade, bem como o conceito de extremófilos sociais e das forças que levam a essa condição. Toma-se os imigrantes em situação irregular como exemplo de extremófilos sociais, concluindo-se pela utilidade da nomenclatura para dar visibilidade às pessoas e grupos de pessoas vítimas de sobreposição de vulnerabilidades estruturais.

Palavras-chave: Vulnerabilidades, extremófilos, extremófilos sociais, forças humanas, imigração.

Abstract: The study categorizes social extremophiles, people who, when exposed to structural vulnerabilities, survive in extreme conditions. The concept and types of vulnerability are discussed, as well as the concept of social

extremophiles and the forces leading to this condition. Immigrants in irregular situations are taken as an example of social extremophiles, concluding that the nomenclature is useful to give visibility to people and groups of people who are victims of overlapping structural vulnerabilities.

Keywords: Vulnerabilities, extremophiles, social extremophiles, human forces, immigration.

Introdução

A vida em sociedade tem se revelado cada vez mais complexa. A abundância (de poucos) e a escassez (de muitos) escancara as contradições de um modo de viver que priva a grande maioria da população mundial do acesso a bens e serviços básicos para sua subsistência.

Nesse contexto, torna-se imprescindível falar sobre vulnerabilidades. E dizemos vulnerabilidades, no plural, por entender que pessoas e grupos de pessoas estão expostos a fatores de risco que se imbricam e interseccionam, o que faz com que suas fragilidades sejam muitas e diversas, alcançando zonas sensíveis da vida e do viver. Por isso, importa reconhecer as vulnerabilidades como eixos estruturantes quando o assunto é a proteção humana, a implementação de direitos e garantias básicas, que assegurem as necessidades básicas de todos.

O exame das vulnerabilidades humanas demonstra que há, no jogo de forças sociais, os fortes e os fracos, e que, no caso destes últimos, existem os muito fracos, aqui classificados como extremófilos sociais.

Nesse sentido, este estudo, no azo de categorizar os extremófilos sociais, propõe-se a refletir sobre o conceito e os tipos de vulnerabilidades humanas, o que permite a compreensão da multifatorialidade, do alcance e das implicações sociais dos fatores que expõem pessoas e grupos de pessoas a riscos éticos, políticos e técnicos, com comprometimento de sua capacidade de enfrentamento das dificuldades da vida e do viver. Conceitos como os de vulneráveis e vulnerados, bem como de vulnerabilidade persistente, individual, coletiva e estrutural serão elencados, como base para a percepção da complexidade do tema.

Apresenta-se, a partir daí, o conceito de extremófilos sociais. As palavras extremofilia e extremófilo, empregadas na Biologia para identificar certos organismos vivos que sobrevivem em condições ambientais extremas, foram apropriados por Pugliese (2011) para, no âmbito das Ciências Criminais, nominar aquelas pessoas que, por serem muito fracas – seja por condição intrínseca, seja por viverem num entorno social enfraquecedor –, não devem ser alcançadas pela intervenção penal quando, por circunstâncias adversas, lesionarem ou ameaçarem de lesão bens jurídicos protegidos pela norma penal. Aqui, em sentido amplificado, falamos em extremófilos sociais, os muito vulneráveis, aqueles a quem falta força emocional, física, mental e social para serem e estarem no mundo de forma digna.

Em seguida, tomamos os imigrantes como exemplo de grupo de pessoas que, expostas a um conjunto de vulnerabilidades sobrepostas, podem ser conduzidas à condição de extremófilas. Nesse sentido, a extremofilia por imigração é categorizada com a definição de nove âmbitos de vulnerabilidade (documentação; violações durante as travessias; condições infra-humanas no lugar de destino; presença de dependentes económicos na própria terra; limitado acesso a serviços sociais básicos; saudades e perda de referenciais identitários; estranhamentos linguístico, cultural e religioso; xenofobia; indiferença do Estado e da sociedade civil do país de origem), que se imbricam com o jogo de forças que definem os fortes e os fracos (emocional, física, mental e social) e revelam como, na prática, é possível identificar os extremófilos sociais, para melhor atendê-los em suas necessidades.

Neste estudo, utilizou-se de revisão bibliográfica e de análise documental, tendo-se recorrido a artigos e obras completas encontradas em materiais impressos e na internet, servindo-se também de fontes secundárias, como dados produzidos em pesquisas académicas e/ou divulgadas por instituições governamentais e não governamentais.

Conceito e tipos de Vulnerabilidade

Vulnerabilidade é uma palavra multirreferida em diversas áreas, a demarcar, na atualidade, uma ideia passível de atravessar abordagens multi, inter e transdisciplinares. Sua centralidade para o entendimento adequado das

desigualdades sociais e suas consequências desafiam o preenchimento preciso de seu conteúdo, ainda demasiado aberto, sobretudo devido ao seu manejo em diversas áreas do conhecimento. Ainda assim, o termo vulnerabilidade apresenta-se como parâmetro para reflexão e compreensão sobre a confluência de “[...] *fatores éticos, políticos e técnicos contornando a incidência de riscos nos territórios e a capacidade humana para o seu enfrentamento*” (Carmo & Guizardi, 2018, p. 10).

Em geral, vulnerabilidade é a suscetibilidade de uma pessoa ou grupo de pessoas a sofrer danos. No entanto, o conceito de vulnerabilidade goza de grande versatilidade, o que, segundo Moraes e Monteiro (2017, p. 316), “[...] *é capaz de proclamar o princípio em nível universal reconhecendo formas de vulnerabilidade que possam ser superadas por meio de medidas específicas de proteção e [...] por ações baseadas em direitos e dignidade humana que ofereçam proteção equitativa por parte do Estado*”.

Nessa mesma esteira vai o *Relatório do desenvolvimento humano 2014*, realizado pelo PNUD (2014, p. iv), quando afirma:

“Grande parte da atual investigação sobre vulnerabilidade tem em conta a exposição das pessoas a determinados riscos e, frequentemente, num setor específico. Este Relatório adota uma abordagem diferente e mais holística. Tem em consideração os fatores que comportam riscos para o desenvolvimento humano e, em seguida, analisa formas possíveis de reforçar a resiliência a um leque alargado de riscos emergentes”.

De modo geral, podemos identificar três grandes áreas em que o conceito de vulnerabilidade encontra ampla possibilidade de utilização: saúde, assistência social e direitos humanos.

No âmbito da saúde, a vulnerabilidade ultrapassa o aspeto meramente biológico, pois se reconhece que o bem-estar de cada indivíduo sofre influência direta da cultura, da estrutura social e dos problemas econômicos. Aqui, a vulnerabilidade liga-se à exposição a doenças, em decorrência não só das condições de vida, como também do acesso aos serviços básicos de saúde, decorrentes da implementação de políticas públicas eficazes. Aqui também figura o risco de desastres ambientais, que cada vez mais expõem a saúde física e mental dos indivíduos a riscos perenes.

A dimensão social, mais propriamente dita, é objeto da assistência social. Para além da escassez de recursos financeiros, ou seja, da pobreza, a vulnerabilidade social é reconhecida, também, no cerceamento de garantias e direitos, na inexistência ou precariedade de vínculos com o meio social e na impossibilidade que o indivíduo tem para garantir, para si e para sua família, o mínimo existencial, que lhe garanta uma vida digna (alimentação adequada e suficiente, saneamento básico e educação de qualidade, trabalho proporcional às suas forças e satisfatoriamente remunerado, dentre outras).

No contexto dos direitos humanos, a vulnerabilidade expressa-se na redução ou completa anulação da possibilidade de garantia e proteção, pelos indivíduos, de seus direitos básicos, fundamentais. Isso decorre, entre outros, de fatores como violência, género, deficiências físicas e mentais, pobreza, etnia e discriminações em geral. A ausência de normatização legal voltada para a correção das diversas desigualdades, ou a mera existência formal dessa normatização, sem a adoção de medidas concretizadoras da proteção jurídica, são fatores que incrementam o cenário de exclusão e riscos a que estão expostos os identificados como mais fracos.

Esse breve cotejo entre os campos da saúde, da assistência social e dos direitos humanos, em que se pode, de modo amplo, situar e empregar o conceito de vulnerabilidade, é revelador não só de sua versatilidade, mas também da interseccionalidade que o atravessa. De facto, no estabelecimento do âmbito de cada um dos campos, os demais impõem-se, de algum modo, como elementos integradores e complementares, a indicar uma colisão de estruturas (K. Crenshaw, 1991), o que denuncia mistura e superposição de dimensões como classe social, género, raça e tecnologias coloniais contemporâneas (C. Akotirene, 2019).

Assim, essa interseccionalidade, à luz do que ensina Akotirene, (2019), revela-se como um “sistema de opressão interligado”, que tende a impulsionar ainda mais as vulnerabilidades, podendo conduzi-las a fragilidades superlativas. Esse sistema de opressão interligado materializa o que o *Relatório do desenvolvimento humano 2014* (PNUD, 2014, p. vi, grifo nosso) vai identificar como vulnerabilidade estrutural e persistente:

*“Em consonância com o paradigma do desenvolvimento humano, o Relatório adota uma abordagem centrada nas pessoas, prestando especial atenção às disparidades existentes entre os países e no interior dos mesmos. Identifica os grupos de indivíduos **“estruturalmente vulneráveis”**, que são mais vulneráveis do que outros em razão da sua história ou da desigualdade de tratamento de que são alvo pelo resto da sociedade. Muitas vezes, **estas vulnerabilidades não só passam por transformações sucessivas como persistem por longos períodos de tempo** e podem estar associadas a determinados fatores, designadamente género, etnicidade, indigenismo ou localização geográfica, entre outros. Muitos dos grupos e indivíduos mais vulneráveis veem a sua capacidade de resposta aos contratempos reduzida por restrições várias e concomitantes. Por exemplo, os indivíduos que são pobres e pertencem simultaneamente a uma minoria, ou que são do sexo feminino e portadores de deficiência, enfrentam numerosas barreiras que podem reforçar-se mútua e negativamente”*.

Assim, pessoas e grupos de pessoas estruturalmente vulneráveis, sujeitos a vulnerabilidades persistentes, tornam-se vítimas de um sistema de opressão interligado que, longe de militar em favor da superação das desigualdades, tende a reforçá-las, a ponto de induzir um sentimento social de normalização e aceitação plena de seus efeitos.

Disso decorre que, para o presente estudo, assumiremos o conceito de vulnerabilidade presente nas *Regras de Brasília sobre Acesso à Justiça das Pessoas em Condição de Vulnerabilidade* (2008, p. 5), segundo o qual:

“Consideram-se em condição de vulnerabilidade aquelas pessoas que, por razão da sua idade, género, estado físico ou mental, ou por circunstâncias sociais, económicas, étnicas e/ou culturais, encontram especiais dificuldades em exercer com plenitude perante o sistema de justiça os direitos reconhecidos pelo ordenamento jurídico”.

Esse conceito contempla a multifatoriedade da vulnerabilidade (idade, gênero, estado físico ou mental; circunstâncias sociais, económicas, étnicas e/ou culturais), as barreiras sociais e as consequências delas decorrentes, com comprometimento do exercício da cidadania, do manejo do sistema de justiça e do reconhecimento prático de direitos e garantias. Trata-se, portanto, de um conceito que contempla a ideia de vulnerabilidade estrutural e persistente.

A conceituação enocontrada nas *Regras de Brasília* confirma a noção de vulnerabilidade estrutural presente no *Relatório do Desenvolvimento Humano 2014* (PNUD, 2014, p. 23), que assim expressa:

“A vulnerabilidade estrutural tem por base a posição das pessoas na sociedade – gênero, etnia, raça, tipo de trabalho ou estatuto social – evoluindo e persistindo por longos períodos de tempo. Para se poder ter uma compreensão cabal desse tipo de vulnerabilidade, é preciso reconhecer que pessoas com capacidades iguais podem no entanto enfrentar barreiras diferentes atendendo a quem são, onde vivem ou o que fazem”.

Ao afirmar que “[...] *é preciso reconhecer que pessoas com capacidades iguais podem no entanto enfrentar barreiras diferentes atendendo a quem são, onde vivem ou o que fazem*”, o Relatório abre espaço para fazermos a distinção entre *vulnerável* e *vulnerado*.

Conforme aduzem Bomfim e Figueirêdo Neto (2022, p. 16), enquanto vulnerável se circunscreve a um estado existencial, a uma condição intrínseca da pessoa, vulnerado é condição que “[...] *se origina de uma relação social desigual/ injusta (não há paridade de armas nas relações sociais, causando um enfraquecimento capaz de macular as vivências)*”. Nesse sentido, uma criança recém-nascida ou uma pessoa em estado de coma são/estão intrinsecamente *vulneráveis*, pois a fragilidade de que padecem é uma condição mesma de sua existência/de seu estado. Por outro lado, mulheres, imigrantes, negros, pessoas LGBTQIAPN+ e indígenas, dentre outros grupos sociais, na medida em que são enfraquecidos pelo entorno social, político, económico e cultural, são *vulnerados*, pois suas fragilidades são extrínsecas, exteriores, impostas por um contexto vulnerabilizante. Os vulnerados são, no dizer

de Schramm (2007, p. 381), “[...] *aqueles que não têm condições objetivas e subjetivas necessárias para ter uma qualidade de vida que possa ser considerada satisfatória, tanto por eles mesmos como por qualquer observador racional e imparcial [...]*”.

A maioria das pessoas e grupos de pessoas expostas a fragilidades sociais são vulnerados, na medida em que sua condição desigual não decorre de condições ou estados intrínsecos, mas sim de barreiras e impedimentos que são impostos pelo entorno social. São, ademais, enfraquecidos pela sociedade e por um sistema estruturado de vulnerabilidades.

É possível falar-se, igualmente, em vulnerabilidades *individuais, coletivas e institucionais*. As vulnerabilidades individuais são circunscritas à pessoa específica, sendo resultante de múltiplas variáveis, dentre elas as condições intrínsecas, as extrínsecas e aquelas decorrentes de suas próprias escolhas.¹ Já nas vulnerabilidades coletivas, surpreendemos a impotência do ser humano para modificar os fatores originários do meio social em que se movimenta. “*Assim, as vulnerabilidades coletivas abrangem todo o corpo social em que a pessoa está inserida, e não muda o padrão respectivo somente por uma única atuação isolada*” (U. Bomfim; P. Figueirêdo Neto, 2022, p. 17). É o caso, por exemplo, da poluição e dos agravos ambientais produzidos pela sociedade de risco, bem como da vulneração de mulheres, negros e comunidades tradicionais pela existência de normas que ou não os contempla em suas necessidades, de forma real, ou fá-lo apenas formalmente, sem repercussão efetiva em seu viver.

As vulnerabilidades institucionais, por sua vez, delineiam-se quando as instituições, elas mesmas, seja por incapacidade de oferecerem respostas válidas às necessidades do corpo social, seja pela ineficiência na promoção de direitos e garantias, seja mesmo pelo fomento, aberto ou velado, de discriminações indevidas, são enfraquecedoras de todo o corpo coletivo. Exemplo disso é o modelo de justiça escravocrata. Como pontua Fraga (2014, p. 22-23), “*A escravidão foi muito mais do que um sistema econômico; ela moldou condutas, definiu hierarquias sociais e raciais, forjou sentimentos, valores e etiquetas de mando e obediência*”. Exemplo

¹ “*Um ser humano que tem o vício do tabagismo finda por se vulnerar de forma pessoalizada (auto-vulneração)*” (U. Bomfim & P. Figueirêdo Neto, 2022, p. 17).

disso são as sociedades escravocratas, cujos reflexos se fazem sentir ainda hoje nas diversas formas de racismo estrutural encontradas nas ex-colônias americanas (S. Almeida, 2020).

A fixação de um conceito e a compreensão das diversas formas pelas quais se pode manifestar a vulnerabilidade na vida/no viver de cada pessoa e de cada grupo de pessoas são elementos fundamentais para que se possa avançar no entendimento de quem seriam os extremófilos, aspeto que passamos a abordar na próxima secção.

Extremófilos sociais: quem são?

A expressão *extremófilos* foi pela primeira vez empregada, nos estudos sobre vulnerabilidade humana, no âmbito do Direito Penal, por Urbano Félix Pugliese (2011). Ao apresentar, em sua tese de mestrado, *Uma nova visão do princípio da intervenção mínima no Direito Penal*, Pugliese dedica-se ao exame dos socialmente considerados “fracos” e “fortes” e, com a caracterização dos “muito fracos” – os muito vulneráveis ou muito vulnerados –, fixa um conceito de extremófilos sociais.

Em sua abordagem, Pugliese (2011) propõe que o sistema penal, ao invés de punir os mais fracos, deve protegê-los do exercício indiscriminado e seletivo do *ius puniendi* estatal. Ao contrário da maneira como se estrutura o sistema penal, que tende a privilegiar os fortes e intercetar os fracos, tendo-os como público preferencial de sua intervenção, Pugliese (2011) defende que não se pode manejar o sistema penal para atingir os muito fracos.²

Tratar de *fortes e fracos* é tratar da “[...] *potencialidade humana para a feitura de qualquer ato no mundo. Ou seja, terá força quem houver potência para a feitura de uma conduta humana, seja ela qual for, lícita ou ilícita*” (U. Pugliese, 2011, p. 96). Nesse sentido, todo aquele que reunir condições para agir no mundo e

² “O direito penal, quando a fraqueza for muita, não tem legitimidade para atuar. Isso deve ser feito realmente, a retirada do direito penal da resolução da querela na qual um muito fraco tenha assento. [...] a organização jurídica não deve ser legitimada a agir com a força – violência estatal – perante os muito fracos – ou seja, aplicando o direito penal em suas diversas instâncias. [...] A caracterização da fraqueza extrema, para a deslegitimação do sistema, faz corpo de sentido no conceito de *extremofilia*” (U. Pugliese, 2011, p. 103).

sobre o mundo, de modo a influenciá-lo, modificá-lo ou moldá-lo conforme a sua vontade, deve ser considerado como *forte*, entendendo-se também que sua força não é oriunda apenas de aspetos pessoais, mas sobretudo de fatores sociais. “*Assim, ninguém é forte sozinho. Ninguém se tornou forte solitariamente. Todos da sociedade o tornaram forte. O forte só é forte comparativamente a outras pessoas e porque existem outras pessoas no seu viver em sociedade. A força, solitária, nada significa*” (U. Pugliese, 2011, p. 99).

Se, por um lado, os fortes são os que reúnem potencial para agir no e sobre o mundo, por outro, aos *fracos* falta essa potencialidade, o que os torna sujeitos à vontade dos fortes. Essa condição não resulta apenas de aspetos individuais, mas sobretudo de fatores externos de vulneração, como já visto, tal como etnia, condição socioeconómica, orientação sexual, género, nacionalidade e outros. “*Assim como um indivíduo pode ser forte por ser ‘fortalecido’ pela sociedade, o fraco também pode ocupar tal lugar por ser socialmente ‘enfraquecido’*” (P. Figueirêdo Neto; U. Bomfim, 2023, p. 187).

Ao identificar que, dentre os *fracos*, há os “muito *fracos*”, Pugliese (2011) introduz, em seu estudo, o conceito de *extremófilos*, cujo significante foi tomado de empréstimo da Biologia. Para a Biologia, “*Os organismos extremófilos são aqueles que conseguem crescer sob, ou mesmo preferem, condições ambientais extremas*” (D. Félix, 2008, p. 12). Nesse sentido, considera-se como extremo “[...] *um ambiente em que apenas um número limitado de espécies consegue viver e prosperar*” (D. Félix, 2008, p. 13).

São exemplos de organismos *extremófilos* as bactérias que sobrevivem em meio ao fogo sem se queimarem (como em vulcões), ou que sobrevivem em elevadas profundidades (U. Pugliese, 2011), bem como algumas espécies de fungos que resistem às condições da Antártica (D. Kita *et al.*, 2022) e uma espécie de mosquito (*Chironomidae*, *Diamesa Meigen*) que sobrevive ao intenso frio das geleiras do Himalaia, no Nepal (S. Kohshima, 1984). Pugliese (2011) ainda refere que a palavra *extremófilos* foi utilizada, pela primeira vez em 1974, por MacElroy, para caracterizar esses organismos que sobrevivem e se proliferam em condições ambientais extremas.

Em sua abordagem, voltada para o Direito Penal, Pugliese (2011, p. 105), assim conceitua os *extremófilos*:

“[...] os extremófilos são os seres humanos nos quais o Estado não poderá utilizar o sistema penal, por serem fracos em demasia para a utilização da violência estatal como controle social. Os seres muito fracos, apenas sobrevivendo, vivendo em situações extremas, transformam-se em extremófilos e não podem ser alcançados pela violência estatal. Isso porque o mundo penal os alcançará, certamente. Ou seja, serão punidos por instâncias não formalizadas – ou formalizadas – pela própria situação singular de vida incluídos em uma ambiência de extremada vulnerabilidade”.

Para este trabalho, aplicando o conceito de extremófilo para efeitos penais no âmbito das questões sociais, falamos em *extremófilos sociais*, que são aquelas pessoas e grupos de pessoas que vivem ou sobrevivem em condições extremas, por lhes faltar o mínimo existencial, o essencial para uma vida digna, por serem vítimas de vulnerabilidades interseccionadas. São pessoas ou grupos de pessoas marcadas por uma fraqueza maior do que as demais consideradas como fracas. A essas pessoas atribui-se a qualidade de *extremófilas*, por serem demasiadamente vulneráveis. “*Os seres humanos fracos, sobrevivendo, vivendo em situações extremas, transformam-se em extremófilos*”, visto como encontram-se expostos a uma “*situação singular de vida incluídos em uma ambiência de extrema vulnerabilidade*” (U. Pugliese, 2011, p. 105).

A condição de extremofilia expõe as pessoas e os grupos de pessoas nela enquadráveis a um conjunto diferenciado de medidas por parte do Estado e das demais pessoas. Os extremófilos não têm acesso a serviços e políticas públicas ou, quando têm, revelam-se como medidas de baixa eficácia. Faltam-lhes acesso qualificado a saneamento básico, educação, moradia, saúde, lazer e informação, dentre outros.

Se, por um lado, aos extremófilos são negadas prestações sociais mínimas e de qualidade, por outro costumam ser alcançados por outra face do Estado: o Estado-policial, o Estado-penal, o Estado-penitência, que é marcado por intensa seletividade não só nos bens jurídicos que protege, como também nas pessoas – as mais fortes – que escolhe proteger, seja pelas benesses que não as torna alvos da intervenção penal, seja porque são as detentoras dos bem jurídicos considerados

relevantes e merecedores da extrema tutela estatal (A. Baratta, 2017; V. Batista, 2021). Em face desse “outro Estado”, os extremófilos por vezes são tratados como “inimigos” (G. Jakobs, 2007; E. Zaffaroni, 2007), aqueles que ameaçam “a paz e a tranquilidade” das “pessoas de bem”, as que são fortalecidas pelo entorno social e que não desejam se ver privadas de seus privilégios.

É nesse sentido que “*O extremófilo sofre tanto quanto o estigmatizado. No entanto, diferentemente das minorias, cujas bandeiras são visualizadas ao longe, o extremófilo pode, através da invisibilidade social, não ser percebido, nem como um ser capaz de gerar uma comunhão ao redor de si*” (U. Pugliese, 2011, p. 108).

Essa invisibilidade a que se refere Pugliese (2011) é oriunda do jogo de forças sociais, que determina quem são os fortes e os fracos e, neste grupo, os muito fracos. Assim, delimitado o conceito de extremófilos no âmbito social, convém examinar quais são essas forças e em que medida são fundamentais para definir os papéis de uns e de outros no contexto social.

A extremofilia e as quatro forças humanas

A extremofilia, enquanto condição social, caracteriza a situação de pessoas ou grupo de pessoas muito fracas. Ao falar-se em fortes e fracos, é preciso estabelecer em quais âmbitos esse jogo de forças se estabelece ou, de outra forma, quais são as forças necessárias para gerir ou garantir a gestão eficaz da vida humana em sociedade. Para tanto, Pugliese (2011) propõe um conjunto de quatro forças que se deve considerar ao categorizar-se a extremofilia de uma pessoa ou grupo de pessoas: *força emocional, força física, força mental e força social*.

A força emocional

A *força emocional* é uma importante fonte de motivação para o agir individual e coletivo. A emoção é uma força determinante do agir no e sobre mundo, podendo alterar a percepção das pessoas e, consequentemente, sua relação com o meio.

Dentre tantas definições possíveis de emoção, toma-se como referência a de Nicola Abbagnano (2007, p. 311), para quem “*Em geral, entende-se por esse nome qualquer estado, movimento ou condição que provoque no animal ou no homem a percepção do valor (alcance ou importância) que determinada situação tem para sua vida, suas necessidades, seus interesses*”. Segundo o neurocientista Antônio Damásio (2000), as emoções são reações corporais, inconscientes e automáticas, que um indivíduo pode apresentar ante os estímulos recebidos do meio em que vive. Por outro lado, os sentimentos seriam resultantes do processo, da forma que cada pessoa tem de viver a emoção, funcionando como “qualificadores” dos dispositivos fisiológicos vivenciados.

Silva (2002), ao estudar as emoções e os sentimentos a partir das lições de Damásio e Maturana, afirma que os sentimentos são registros mentais das experiências emocionais, que funcionam como guias interiores e repercutem diretamente sobre as percepções, ações e reações de cada pessoa. Os sentimentos, portanto, proporcionariam uma leitura (registro cognitivo) das emoções (registro fisiológico), tendo um significado que vai além da simples reação emocional.

A distinção entre emoções e sentimentos dialoga, em certa medida, com a abordagem que Pussetti (2009) apresenta, em seu estudo sobre a saúde mental dos imigrantes. Segundo a autora, há duas dimensões possíveis das emoções que costumam ser tomadas como antagônicas entre si, em dois ramos teóricos opostos: de um lado, os *biologistas*; de outro, os *construtivistas sociais*.

Para os biólogos, as emoções têm caráter universal, inato e de determinação genética, representando “[...] *fenómenos biológicos interiores passivos e involuntários, de carácter não cognitivo, ligados à memória filogenética e não à aprendizagem individual*” (C. Pussetti, 2009, p. 41). Em razão disso, as emoções não seriam passíveis a qualquer análise à luz da cultura, porque ligadas à memória filogenética, revelando resquícios de nosso passado evolutivo. Dito de outra forma, as emoções seriam fenômenos naturais, universais e inatos.

Já para os construtivistas sociais, as emoções não são geneticamente determinadas, mas resultantes de fatores culturais, sociais e históricos. Disso deriva a ideia de que as emoções são aprendidas e modeladas pelas interações sociais, sendo variáveis conforme o contexto cultural. Cada sociedade desenvolve suas próprias normas

emocionais, do que resulta a importância da linguagem, dos rituais e dos símbolos na formação das pessoas e de suas experiências emocionais (C. Pussetti, 2009).

Estabelecendo-se um diálogo entre os conceitos de emoções e sentimentos em Damásio (2000) e Silva (2002) e as perspectivas biológica e construtivista social em C. Pussetti (2009), é possível dizer que as emoções nos primeiros estão para visão biológica, assim como os sentimentos estão para a visão construtivista social. Nesse sentido, enquanto manifestação fisiológica, as emoções seriam universais e geneticamente determinadas; no entanto, experienciar e compreender as emoções (os sentimentos) depende dos referenciais sociais, culturais e identitários de cada pessoa, o que, em grande medida, varia de lugar para lugar.

Pugliese (2011, p. 134) aduz que as emoções têm o potencial de tornar mais ou menos fracas as pessoas ou grupos de pessoas, de tal modo que os pode determinar à prática de delitos, à sujeição por outras pessoas ou grupos de pessoas, com anulação de sua vontade individual e comprometimento de seu bem-estar geral. Formulado de outra forma, a experiência emocional, sujeita às variáveis de cada contexto social, pode incrementar as vulnerabilidades humanas, na medida em que tenha o condão de enfraquecer uns em face de outros, os fortes.

A força física

A *força física*, para além das condições corporais propriamente ditas, como propensão a quedas, fragilidade orgânica e óssea, deve ser percebida como um problema multifatorial. A partir Barbosa (2015), ao analisar a “*Vulnerabilidade física, social e programática de idosos atendidos na atenção primária de saúde do Município de João Pessoa, Paraíba*”, é preciso considerar, no exame da vulnerabilidade física: condições e alterações biológicas (ser criança, jovem, idoso ou pessoa com algum tipo de deficiência física), comorbidades (doenças congênitas ou havidas no transcurso da vida), dependência e autonomia.

As pessoas a quem falta a força física também podem ser vítimas de vulnerabilidade extrema. Para Pugliese (2011), a extremofilia física pode expressar-se como *extremofilia oriunda da idade* e *extremofilia oriunda de limites corporais*.

A extremofilia oriunda da idade tem em consideração o aspeto etário. As pessoas mais jovens (crianças e adolescentes) e as mais velhas (idosos) tendem a ser mais vulneráveis em virtude de suas fragilidades físicas. No âmbito da extremofilia, estariam enquadradas as crianças, os idosos idosos (dos 75 aos 85) e os idosos mais idosos (dos 85 em diante).

A extremofilia oriunda dos limites corporais, por sua vez, restará caracterizada ante uma pessoa que, por deficiência, incapacidade ou desvantagem, encontre-se completamente vulnerável aos riscos da e na vida. Nas lições de Amiralian *et al.* (2000, p. 98):

“Deficiência: perda ou anormalidade de estrutura ou função psicológica, fisiológica ou anatômica, temporária ou permanente. Incluem-se nessas a ocorrência de uma anomalia, defeito ou perda de um membro, órgão, tecido ou qualquer outra estrutura do corpo, inclusive das funções mentais. Representa a exteriorização de um estado patológico, refletindo um distúrbio orgânico, uma perturbação no órgão.

Incapacidade: restrição, resultante de uma deficiência, da habilidade para desempenhar uma atividade considerada normal para o ser humano. Surge como consequência [sic] direta ou é resposta do indivíduo a uma deficiência psicológica, física, sensorial ou outra. Representa a objetivação da deficiência e reflete os distúrbios da própria pessoa, nas atividades e comportamentos essenciais à vida diária.

Desvantagem: prejuízo para o indivíduo, resultante de uma deficiência ou uma incapacidade, que limita ou impede o desempenho de papéis de acordo com a idade, sexo, fatores sociais e culturais. Caracterizase por uma discordância entre a capacidade individual de realização e as expectativas do indivíduo ou do seu grupo social. Representa a socialização da deficiência e relaciona-se às dificuldades nas habilidades de sobrevivência.”.

A pessoa acometida de deficiência, incapacidade ou desvantagem pode sofrer de extremofilia, desde que a sociedade lhe oponha barreiras ambientais que limitem o seu direito de ir, vir, estar, permanecer e usufruir da/na vida, vulnerando seus direitos e garantias legalmente previstos.

A força mental

Pugliese (2011, p. 168) caracteriza a *força mental* como a “[...] *quantidade de instrução formal realizada nos seres humanos, pela sociedade na qual está incluso, caso haja necessidade de letramento, para uma vivência digna*”.

Assim, a força mental guarda relação com a formação da consciência de si mesmo, a formação para a cidadania e o processo de socialização de cada pessoa. Sem ferir, de modo mais profundo, o problema da educação em si mesma, Pugliese (2011) busca a instrução formal como critério objetivo para caracterizar a extremofilia mental, por determinar a forma como indivíduo vai pensar a si mesmo, apropriando-se da compreensão social e integrando-se ao meio em que vive. Desse modo, “[...] *o extremófilo mental será o analfabeto absoluto, aquele que, segundo definições várias [...] não consegue ler e escrever uma proposição simples, estando, então, cego para os signos mais utilizados na atualidade*” (U. Pugliese, 2011, p. 168).

A pessoa a quem falta a capacidade de ler e escrever estará marginalizada, incapaz de compreender os signos e seus significados, vivendo ao sabor de “*preconceitos, discriminação e estigmatização*” (A. Ferraro, 2002, p. 32). Ao analfabeto absoluto, muito mais do que o conhecimento e o reconhecimento dos singos linguísticos, falta letramento, palavra que serve “[...] *para nomear comportamentos e práticas sociais na área da leitura e da escrita que ultrapasassem o domínio do sistema alfabético e ortográfico*” (Vergna, 2021, p. 1), considerando o saber ler e escrever como práticas sociais.

A falta de letramento digital apresenta-se, igualmente, como um fator de vulnerabilidade, sendo possível afirmar que pessoas a quem falta um domínio mínimo das ferramentas digitais podem estar na condição de extremófilas, expostas a todo tipo de abusos, burlas e golpes.

A força social

Em meio aos fatores que podem vulnerabilizar pessoas e grupos de pessoas, a *força social* anuncia-se como a de maior relevância e notoriedade. Nos dizeres de Pugliese (2011, p. 211), “*O extremófilo social é aquele que está no último degrau*

social. No último patamar, na saída, na última casta, no último estamento, na classe social mais distante. Os miseráveis financeiramente, as pessoas tratadas como escravos, em pleno século XXI, os refugiados de guerra, sem pátria para fincar os pés, são exemplos de extremófilos sociais”.

Os socialmente muito enfraquecidos estão mais sujeitos às determinantes políticas e económicas, sendo levados ao sabor do vento dos interesses “endinheirados” que, afastados do princípio da solidariedade que deve reger as relações de troca e convivência social (P. Ramos, 2014), alimentam-se da exploração da miséria da grande maioria da população mundial. “*A questão não é somente de miserabilidade financeira*”, aponta Pugliese (2011, p. 2015), “[...] *mas de posicionamento perante a sociedade, porque quem não participa da sociedade ativamente, por conta de uma expulsão através dos ‘decretos invisíveis’, sofre perda da sensação de pertencimento social e inicia um processo de ostracismo do qual não consegue fugir*”.

São esses “decretos invisíveis” que determinam a exclusão, em maior ou menor grau, dos grupos mais vulnerados, como mulheres, negros, indígenas, pessoas LGB-TQIAPN+ e imigrantes, especialmente os que se encontram em situação irregular no país de acolhimento. Todos esses grupos são vítimas de preconceitos, discriminações e cerceamento de direitos, o que os expõe a condições precárias de vida.

Essas pessoas tornam-se vítimas do que Pugliese (2011) chama de “*perda da sensação de pertencimento*”, o que também as compromete no aspeto emocional (força emocional), incrementando fatores de vulnerabilidade que podem, sim, levá-las a contextos de extremofilia, num processo de sobreposição ou intersecção de vulnerabilidades.

Vulnerabilidade em contexto de imigração: exemplo de extremófilos sociais

Para melhor categorizar os extremófilos sociais, socorrer-nos-emos, a título de exemplo, da categorização da extremofilia por imigração, que passa, primeiro, pela fixação de um conceito de imigrante e de imigrante em situação irregular.

Migrar é mover-se entre fronteiras, sejam elas internas (dentro de um mesmo país, para viver em outro concelho ou distrito), sejam elas externas (de um país para outro). Assim, essa mobilidade geográfica só deve ser tida como migração

se importar “*mudança da residência habitual*”, com a transposição de fronteiras administrativas (H. Haas, 2024). Apesar de autoras como Guia (2015, p. 7) referirem-se a migrantes como um “[...] *grupo de indivíduos não nacionais, oriundos de qualquer parte do mundo, que decidem estabelecer as suas vidas em outro país que não o seu, sem ter em conta as suas origens*”,³ entendemos que imigração diz respeito à mobilidade geográfica externa ou internacional, independente do que tenha motivado essa movimentação (H. Haas, 2024; Gil, 2015).

No que toca aos fatores de vulneração, a imigração tende a expor as pessoas a maiores riscos do que a migração interna. O afastamento do lugar de origem, de sua cultura e do círculo social original e habitual expõe as pessoas, naturalmente, a um contexto de vulnerabilidade (C. Lussi & R. Marinuci, 2018). Essa vulnerabilidade é demarcada, inclusive, pela legislação dos países de acolhimento, em função da previsão de restrições aos direitos dos imigrantes e o acesso a serviços públicos básicos (J. Bustamante, 2002, p. 8).

A imigração, diferente da condição de refúgio,⁴ acontece por ato voluntário, ou seja, as pessoas deslocam-se de um país para outro (embora compelidas, quase sempre, pela busca de melhores condições de vida) sem qualquer situação limite que as constranja. Nada obstante, a voluntariedade do ato não deve ser motivo para que se façam “vistas grossas” aos fatores de vulnerabilidade a que estão expostos os imigrantes. Nesse sentido:

“Seja por falta de planejamento adequado, seja pelas condições reais encontradas não atenderem às suas expectativas, seja mesmo pelos

³ “[...] a expressão que melhor atende a esse conceito é ‘migrante internacional’ ou ‘imigrante’, desde que a ideia de migração, em si mesma, apenas parece sugerir o deslocamento para outro lugar, dentro do mesmo país ou fora, enquanto a adjetivação dessa migração – como internacional – ou o emprego da palavra imigração, já consagradas pelo vernáculo, melhor especificam o fenómeno” (P. Figueirêdo Neto & U. Bomfim, 2023, p. 185).

⁴ “Conquanto o refugiado também se encontre em situação de mobilidade humana, sua condição é peculiar, haja vista que seu movimento não se dá espontaneamente, mas por motivos que põem em risco sua integridade ou sua vida, diferentemente do migrante, que deixa seu território por vontade própria, em busca, por exemplo, de melhores condições de vida. [...] Para a Agência da ONU para Refugiados, a distinção entre refugiados e migrantes é de suma importância, pois a confusão de termos desvia a atenção da proteção especial que uma e outra categoria requerem, face às suas peculiaridades” (P. Figueirêdo Neto & U. Bomfim, 2023, p. 185-186).

empecilhos burocráticos impostos pelos países de destino, não é raro surpreenderem-se imigrantes expostos a condições de vulneração, que podem evoluir para estágios de fragilidade extrema” (P. Figueirêdo Neto & U. Bomfim, 2023, p. 190).

Tais vulnerabilidades nem sempre são devidamente reconhecidas. A “voluntariedade” da mobilidade geográfica na imigração quase sempre lança, sobre os imigrantes, um “manto de invisibilidade”, nascido de um senso comum segundo qual, se se tratou de uma escolha livre e consciente, cada um deve assumir o ônus da opção que fez. Não raras vezes, isso “[...] *determina sua especial vulnerabilidade frente às condições sociais e legislativas do novo país que escolheu para se estabelecer*” (P. Figueirêdo Neto & U. Bomfim, 2023, p. 190).

A mobilidade geográfica, especialmente num contexto de migração internacional, representa um grande desafio. A condição de “estrangeiro”, ou seja, de diferente, de estranho que bate à porta, por vezes suscita reações que Bauman (2017, p. 4) classifica como de “*pânico moral*”, sentimento de medo compartilhado pelo corpo social ante a ameaça ao bem-estar geral causado por esses “outros”.

Se, por um lado, essas pessoas são bem-vindas e até desejadas por setores económicos dos países recetores,⁵ por outro, sua chegada traz uma série de receios “[...] *para a massa da população, já assombrada pela fragilidade existencial e pela precariedade de sua condição e de suas expectativas sociais*” (Z. Bauman, 2017, p. 5). Para esses, a chegada dos “estranhos” representa concorrência, risco de demissões, “[...] *uma incerteza mais profunda e chances declinantes de melhoramento*” (Z. Bauman, 2017, p. 5).

O sentimento de pânico moral referido por Bauman é ainda maior quando se está diante dos imigrantes em situação irregular que, muitas vezes, até entraram no país de acolhimento de forma regular, mas que lá permanecem excedendo “[...] *o tempo de permanência permitido pelo seu visto ou autorização de residência*” (H. Haas,

⁵ “*Nas partes ‘desenvolvidas’ do planeta, em que tanto migrantes económicos quanto refugiados buscam abrigo, os interesses empresariais desejam com firmeza o (e dão boas-vindas ao) influxo de mão de obra barata e de habilidades lucrativamente promissoras [...]*” (Z. Bauman, 2017, p. 5).

2024, p. 13). A condição de irregularidade, por vezes, é percecionada e tratada como uma condição criminosa. “*Termos como ‘clandestino’, isto é, indivíduo que tem de se esconder, ‘irregular’ ou ‘ilegal’, instituem uma relação próxima entre a ideia do imigrante e a do criminoso, do desviante, e do delinquente*” (C. Pussetti, 2009, p. 31). A Hungria, por exemplo, não só criminaliza a situação de irregularidade do imigrante, como pessoas e instituições que prestam ajuda humanitária aos imigrantes em situação irregular (J. Kárpáti, 2018). Isso decorre, em grande medida, do fenômeno da crimigração, em que há uma espécie de confusão de âmbito de incidência normativa, em que os imigrantes terminam por ser alcançados pela lei penal pelo simples fato de serem imigrantes em condição irregular, enquanto noutras situações, em que se deveria aplicar a lei penal a estrangeiros que praticaram crimes, recorre-se às leis de imigração. Tal estado de coisas conduz a uma crescente rejeição da figura do imigrante, numa clara e indevida associação entre política criminal e política migratória (J. Stumpf, 2006; M. Guia, 2015; L. Alves, 2019).

Associado a esse sentimento de instabilidade gerado nos nacionais do país de acolhimento, há também os efeitos gerados nos imigrantes, fruto do choque de realidade que vivenciam. Conforme assinalam Lussi e Marinuci (2018, p. 3):

“Todo estrangeiro, enquanto residente numa terra em que não nasceu, vive uma situação de dupla solidão: pelo afastamento da cultura de origem e pelo afastamento de pessoas com as quais socializar, compartilhar essa cultura. Essa situação já é um espaço de vulnerabilidade, sobretudo em relação à integridade psico-física da pessoa em mobilidade”.

Compreende-se, assim, que o deslocamento do país de origem, em si mesmo, já materializa um risco, uma exposição a vulnerabilidades, que pode ser reforçado por outros fatores.

Em seu estudo sobre “Vulnerabilidade social em contexto migratório”, Lussi e Marinuci (2018) apontam a existência de nove fatores⁶ que podem sujeitar os

⁶ Pussetti (2009, p. 30) vai falar em sete fatores nos seguintes termos: “*O processo migratório, segundo alguns autores, constitui em si um factor de risco, na medida em que reúne sete elementos de perda: da família e dos amigos, da língua, da cultura, da casa, da posição social, do contacto com o grupo étnico e religioso*”.

imigrantes a vulnerabilidades no país de acolhimento: i) documentação; ii) violações durante as travessias; iii) condições infra-humanas no lugar de destino; iv) presença de dependentes económicos na própria terra; v) limitado acesso a serviços sociais básicos; vi) saudades e perda de referenciais identitários; vii) estranhamentos linguístico, cultural e religioso; viii) xenofobia; ix) indiferença do Estado e da sociedade civil do país de origem.

Documentação

A obtenção dos documentos necessários para permanência legal em um novo país costuma ter custos altos, tanto financeiro quanto emocional. O excesso de burocracia, a ausência de domínio pleno do idioma e do conhecimento das leis, bem como o desconhecimento da mentalidade jurídica do novo país, podem expor os imigrantes a situações humilhantes, ao não acesso a serviços básicos, especialmente para os que se encontram em situação irregular.

Como a obtenção de trabalho formal depende da obtenção de documentos, o imigrante em situação irregular vê-se compelido a aceitar condições indignas de trabalho, com risco iminente de ser despedido sem justificativa e sem garantias, chegando mesmo a sujeitar-se a trabalhos em condição análoga à escravidão. Noutras ocasiões, pode ser vítima da retenção indevida de documentos pelos empregadores, para os manter forçosamente vinculados àquelas atividades, também receosos de serem denunciados como irregulares e expulsos do país (S. Schwinn & D. Morsch, 2015).

Assim, a “[...] *vulnerabilidade principal provocada pela falta de documentação necessária está na incapacidade do trabalhador estrangeiro reivindicar os próprios direitos. Ele perde o poder de defender a própria dignidade enquanto ser humano*” (C. Luissi & R. Marinuci, 2018, p. 5). A documentação regular constitui-se como um passo importante e, ao mesmo tempo, um ponto de tensionamento e de riscos a que se pode expor o imigrante.

Violações durante o ingresso no país de acolhimento

Nem sempre a entrada do imigrante no país de acolhimento dá-se por uma via regular, como visto de turismo, educacional e outros. Há situações em que esse ingresso acontece clandestinamente, sendo possível recorrer-se ao *contrabando*, definido por Haas (2024, p. 12) como “[...] *a utilização pelos migrantes de intermediários (contrabandistas), pagos ou não, para atravessarem as fronteiras sem autorização prévia, no âmbito de uma transação comercial ou de militância humanitária*”.

A utilização de meios precários de transporte e a sujeição a condições degradantes tende a trazer riscos à saúde física e mental dessas pessoas, expondo-as a violências físicas, sequestro e violência moral (C. Luissi & R. Marinuci, 2018). Esses fatores são ainda potencializados pela possibilidade de, para conseguirem meios para custear o ingresso, os imigrantes contraírem dívidas, o que os torna ainda mais vulneráveis à ação violenta de grupos de contrabandistas.

As condições de permanência no país de acolhimento

A mudança para um novo país implica a necessidade de uma rede de apoio e proteção, sobretudo para fazer frente às dificuldades iniciais de adaptação e empregabilidade. Além disso, nas migrações motivadas pela busca de melhores condições de vida, essa transição costuma ser marcada por uma perda de status socioeconômico, com uma perda de status social, podendo-se “[...] *tocar níveis de miséria e violação da dignidade humana, como: horas de trabalho insustentáveis, alimentação insuficiente, moradia e vestiário não condizentes com condições climáticas, muitas vezes ao extremo oposto da realidade de origem*” (C. Luissi & R. Marinuci, 2018, p. 6).

Com isso, “[...] *para enfrentar essas situações de prolongado desemprego ou de baixos salários, o migrante se sujeita a condições de vida extremamente precárias, às vezes infra-humanas*” (C. Luissi & R. Marinuci, 2018, p. 6). Tais condições não são, somente, relativas ao trabalho, mas também à moradia. Muitos têm de viver em alojamentos superlotados, ocupados por uma quantidade de pessoas bem superior à recomendada.

Existência de dependentes económicos na própria terra

O fato de homens e mulheres imigrantes manterem, em seu país de origem, filhos, companheiros, pais ou parentes em geral, que deles dependam financeiramente, aprofunda suas vulnerabilidades no país de acolhimento. A necessidade de remessas constantes de dinheiro leva-os a sujeitarem-se a condições degradantes de trabalho e moradia.

Nesse contexto, *“A dependência de remessas para sobreviver é uma precariedade que não afeta somente a condição sócio-econômica, como também a autonomia e a liberdade, a possibilidade de ter um próprio projeto de vida e de viver o presente com criatividade”* (C. Luissi & R. Marinuci, 2018, p. 7), implicando a aceitação de horários de trabalho extravagantes, locais insalubres para viver e, mesmo, de violências morais, psicológicas e físicas.

Acesso limitado a serviços sociais básicos

Em geral, o imigrante não goza de acesso amplo aos serviços sociais básicos. Seja por falta de informações, seja por estarem indocumentados, os imigrantes veem-se vulnerados no acesso à educação para os filhos, à seguridade social, ao atendimento à saúde e outros. Isso se dá porque há uma interdependência entre os direitos humanos. *“Por exemplo, a interligação entre o conhecimento da língua e o sucesso ou até mesmo o acesso dos filhos à escola, ou entre a obtenção de documentação regular e a possibilidade de subtrair-se à exploração no trabalho ou a assistência sanitária em caso de doença ou acidente de trabalho”* (C. Luissi & R. Marinuci, 2018, p. 7).

No aspeto da saúde, *“[...] os migrantes, pelos vários problemas que têm que enfrentar, estão mais sujeitos a determinadas formas de doenças, físicas e, sobretudo, psíquicas, muitas vezes ligadas ao percurso migratório vivido, outras vezes por consequência [sic] de outras vulnerabilidades já indicadas”* (C. Luissi & R. Marinuci, 2018, p. 7).

Saudades e perda de referenciais identitários

A perda dos referenciais identitários, pela falta de contato com a própria cultura e com os conterrâneos, acarreta sofrimento psíquico aos imigrantes. A saúde mental do imigrante guarda relação direta com a falta de sentimento de pertencimento e com o sentimento de saudade ou nostalgia que o acomete no contexto migratório (C. Pussetti, 2009; L. Bordonaro & C. Pussetti, 2006).

Nos estudos de Pussetti (2009, p. 31) sobre saúde mental em contexto migratório, imigrantes entrevistados “[...] *relatam o despedaçamento da identidade, a paralisia face à multiplicidade e à fragmentariedade das referências espaciais e simbólicas; exprimem queixas de viver como ‘zombies’ ou ‘vampiros’, nem vivos nem mortos, suspensos entre dois mundos sem pertencer a nenhum, reclusos numa prisão invisível*”. Esses sentimentos comprometem a força emocional dos imigrantes e os expõe, também, à vulnerabilidade física e mental.

Em tudo isso se pode identificar aquilo que Pussetti (2009, p. 33) vai caracterizar como “*laceração insanável entre utopia e saudade*”.

Estranhamentos linguístico, cultural e religioso

Aos aspetos anteriores também é possível somar outros estranhamentos, defluentes da falta de acolhimento religioso, da ausência de domínio do idioma e das diferenças culturais. Nas palavras de Lussi e Marinuci (2018, p. 7-8):

“Essa fragilidade tem a ver com a alteridade vivida como rejeição e abandono, não pertença. A pessoa ou o grupo que vive tal vulnerabilidade em modo mais intenso, pode desenvolver formas de violência ou guetização, para se proteger da suposta ameaça que tal estranhamento suscita ou até alimenta. A diversidade religiosa pode fragilizar a pertença da pessoa à religião de sua filiação, e levar ao abandono da mesma, com toda a perda de referenciais identitários e axiológicos que a pertença religiosa ancora”.

Ao tratar sobre práticas e discursos numa unidade psiquiátrica transcultural, apresentando um estudo de caso, Ferreira (2009) examina, dentre outros, o caso de Kan, uma mulher de origem africana que migrou para Portugal por viver uma relação conflituosa com o marido e pela necessidade de acompanhar uma parente em tratamento médico. Após apresentar diversos sintomas de perturbação mental, com “[...] *narrativas sobre entidades sobrenaturais, ‘lutas espirituais’, ‘cabeças amarradas’, venenos e poções feitas de fluidos corpóreos, o furto do seu odor, histórias sombrias de ‘calcinhas’ (roupas íntimas femininas) enterradas no ‘mato’, ‘mau-olhado’ e ‘inveja’*” (J. Ferreira, 2009, p. 132), Kan recebeu um diagnóstico de transtorno psicótico breve e foi institucionalizada duas vezes, perdendo a guarda legal de sua filha em função disso. “*Os técnicos de saúde em momento algum tomaram em conta o peso que o factor ‘invisível’ assume em contextos e segundo referências culturais diferentes, podendo constituir uma realidade para o indivíduo sem se tratar necessariamente de um indício de patologia*” (J. Ferreira, 2009, p. 134).

Casos como o de Kan sinalizam o peso que o estranhamento linguístico, cultural e religioso assume para a saúde mental dos imigrantes, especialmente quando não há preparo adequado e sensibilidade dos profissionais da rede de saúde do país de acolhimento para lidar com essa diversidade.

Xenofobia

O medo do estrangeiro, do estranho, é o que caracteriza a xenofobia, que reflete o preconceito e o discurso de ódio alimentado contra pessoas oriundas de outras culturas, nacionalidades e etnias. Como assevera Cavalcante Filho (2018, p. 61-62), “*O discurso de ódio (hate speech) pode ser definido, de forma ampla, como a expressão cujo conteúdo ofende a honra ou a imagem de grupos sociais, especialmente minorias, ou prega a discriminação contra os integrantes desses grupos*”.

Embora manifestações xenofóbicas sejam comumente associadas às migrações que se estabelecem do sul para o norte globais, há estudos que também indicam xenofobia nas migrações sul-sul, como é o caso da imigração de zimbabwianos para a província de Tete, em Moçambique (T. Cebola *et al.*, 2022), e da presença de venezuelanos, haitianos e colombianos no Chile (N. Gissi & H. Aguilar, 2023).

Indiferença do Estado e da sociedade civil do país de origem

A ausência de reconhecimento e de apoio institucional do país de origem dos imigrantes tende a aprofundar as vulnerabilidades sentidas no país de acolhimento. “*A pressão em nível governamental, assim como da sociedade civil, não raramente, pode surtir bons frutos. Por outro lado, quanto maior a insensibilidade do país de origem tanto maior será o descaso do Estado do país de chegada*” (C. Luissi & R. Marinuci, 2018, p. 8).

Assim, no nível das relações diplomáticas, a não interferência do país de origem pode contribuir para que os riscos a que se expõem seus nacionais no estrangeiro sejam incrementados pelo silêncio institucional.

Um conceito de extremofilia por imigração

A caracterização dos fatores de vulnerabilidade dos imigrantes permite-nos o seu cotejo com as quatro forças indicadas por Pugliese (2011) como ensejadoras de extremofilia (força física, força emocional, força mental e força social). Nesse cruzamento de categorias, é possível reconhecer em que medida cada um dos fatores de vulnerabilidade dos imigrantes conforma-se às forças em jogo no viver em sociedade.

A *força emocional* resta comprometida pelos sofrimentos resultantes de saudade e de perda de referenciais identitários, pela existência de dependentes económicos no país de origem e pelo sofrimento advindo do estranhamento linguístico, cultural e religioso. Os reflexos do estranhamento linguístico igualmente se fazem sentir na *força mental*, na medida em que afeta o acesso aos serviços de educação e outros que dependem de comunicação clara e precisa. Já a *força física* pode ser atingida pelas condições precárias de trabalho, atendimento à saúde e moradia, assim como pelas violações experienciadas no ingresso no país de acolhimento. E, quanto à *força social*, seu comprometimento se faz sentir quando o imigrante é vítima de xenofobia, da indiferença do seu país de origem e das muitas dificuldades para obter os documentos que possibilitem a regularização de sua permanência no país de acolhimento.

O reconhecimento da existência de sobreposição de fatores de riscos, fruto de vulnerabilidades estruturais que militam em desfavor do imigrante, permite avocar, aqui, a condição de extremófilos para os imigrantes em situação irregular, vítimas desse “concerto de vulnerabilidades”.

Nesse sentido, a extremofilia por imigração seria “[...] *a condição peculiar de imigrantes que, expostos a uma série de fatores de vulnerabilidade – problemas com documentação; violações durante o ingresso no novo país; condições infra-humanas no lugar de destino; presença de dependentes econômicos na própria terra; limitado acesso a serviços sociais básicos; saudades e perda de referenciais identitários; estranhamentos linguístico, cultural e religioso; xenofobia; indiferença do Estado e da sociedade civil do país de origem –*, são marcados por uma fragilidade extrema no país de destino, com severo comprometimento de sua dignidade” (P. Figueirêdo Neto & U. Bomfim, 2023, p. 192-193).

Considerações finais

O estudo objetivou categorizar, no âmbito social, os extremófilos, palavra tomada de empréstimo dos estudos da Biologia e que, inicialmente empregada no Direito Penal para identificar as pessoas muito fracas, sobre as quais não se justificaria a intervenção violenta do sistema criminal, é trazida para as ciências sociais com uma utilização mais ampla, mais abrangente.

Assim como há vulnerabilidades individuais, também as há coletivas e estruturais. Estas últimas tendem a conduzir grupos sociais específicos (mulheres, negros, indígenas, pessoas LGBTQIAPN+, imigrantes, refugiados e outros) a situações precárias que não guardam relação com condições intrínsecas, mas que são externas, resultantes de barreiras, discriminações e preconceitos do contexto sociocultural.

A condição de extremófilo social deriva de perturbações ou comprometimentos das quatro forças humanas (emocional, física, mental e social), especialmente quando há sobreposição ou intersecção de vulnerabilidades, o que mais aprofunda as desigualdades sociais e a exposição dos mais fracos – os extremófilos sociais – ao cerceamento de direitos e garantias básicos.

Dentre os grupos de pessoas vulneradas, os imigrantes em situação irregular exemplificam a condição de extremófilos sociais. Os desafios vividos por essas pessoas no país de acolhimento (problemas com documentação; violências sofridas antes e durante o ingresso no novo país; precariedade das condições de moradia e trabalho; barreiras linguísticas, culturais e religiosas; ataques xenofóbicos; saudade e perda de referenciais identitários; presença de dependentes econômicos na própria terra; limitado acesso a serviços sociais básicos; indiferença do Estado e da sociedade civil do país de origem) compõem um conjunto de fatores de vulnerabilidade que, não raro interseccionados, demonstram o complexo enredo da extremofilia social.

Assim, compreendemos a importância de dar corpo e ênfase ao conceito de extremófilos sociais nas discussões sobre vulnerabilidades humanas, pois isso permite a caracterização das pessoas ou grupos de pessoas extremamente fracas ou enfraquecidas no convívio social. Essa categoria confere visibilidade àqueles que lidam com múltiplas e persistentes formas de vulnerabilidades, sobretudo as de cunho estrutural, permitindo que o seu reconhecimento milite em favor da redução dos riscos sociais a que se expõem e da conquista de melhores e mais dignas condições de vida.

Bibliografia

- Abbagnano, N. (2007). *Dicionário de Filosofia*. Trad. Alfredo Bosi. São Paulo: Martins Fontes.
- Akotirene, C. (2019) *Interseccionalidade*. São Paulo, SP: Sueli Carneiro; Pólen.
- Almeida, S. L. de. (2020). *Racismo estrutural*. São Paulo: Sueli Carneiro; Pólen.
- Alves, L. A. (2019). *Crimigração como prática securitária no Aeroporto de Guarulhos (2010-2017)*. Tese (Doutorado em Relações Internacionais). Acedido a 20 de dezembro de 2019, em https://repositorio.unesp.br/bitstream/handle/11449/181209/alves_la_dr_mar_sub.pdf?sequence=5&isAllowed=y
- Amiralian, M. L., Pinto, E. B., Ghirardi, M. I., Lichtig, I., Masini, E. F., & Pasqualin, L. (2000). Conceituando deficiência. *Revista de Saúde Pública*, 34, 97-103. Acedido a 19 de setembro de 2024, em <https://www.scielo.br/j/rsp/a/HTPVXH94hXtm9twDKdywBgy/?format=pdf&lang=pt>
- Baratta, A. (2017). *Criminologia Crítica e Crítica do Direito Penal*: introdução à sociologia do direito penal. Tradução Juarez Cirino dos Santos (6nd. ed.) (4nd reimp). Rio de Janeiro: Revan.
- Barbosa, K. T. F. (2015). *Vulnerabilidade física, social e programática de idosos atendidos na atenção primária de saúde do Município de João Pessoa, Paraíba*. (Marster dissertation). Programa de Pós-Graduação em Enfermagem, Centro de Ciências da Saúde, Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa. Acedido a 20 setembro de 2024, em <https://repositorio.ufpb.br/jspui/bitstream/tede/7591/2/arquivototal.pdf>.

- Batista, V. M. (2021). *Introdução crítica à criminologia brasileira* (4nd. reimp). Rio de Janeiro: Revan.
- Bauman, Z. (2017). *Estranhos à nossa porta*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar.
- Bomfim, U. F. P. do & Figueirêdo Neto, P. C. de. (2022). A importância do estudo da categoria das vulnerabilidades nas Ciências Criminais. In Vieira, M., Figueirêdo Neto, P. C. de & Bomfim, U. F. P. do (orgs.). *Ciências Criminais II: olhares insurgentes*. Salvador: Editora Mente Aberta, 13-26.
- Bordonaro, L. & Pussetti, C. (2006). Da utopia da emigração a nostalgia dos emigrados. Percursos migratórios entre Bubaque (Guiné Bissau) e Lisboa. In Lima & Sarró (eds.). *Terrenos Metropolitanos*. Lisboa: ICS, 125-154.
- Bustamante, J. A. (2002). La vulnerabilidad de los migrantes internacionales como sujetos de Derechos Humanos. *Revista Inter-forum*, 107, a. 3. Acedido a 17 de setembro de 2024, em http://www.revistainterforum.com/espanol/pdfes/jorge_5Fbustamante_5Fvulner_5Fesp.pdf.
- Carmo, M. E. & Guizardi, F. L. (2018). O conceito de vulnerabilidade e seus sentidos para as políticas públicas de saúde e assistência social. *Caderno de Saúde Pública*, 34, (3), 1-14. Acedido a 10 de setembro de 2024, em <https://www.scielo.br/j/csp/a/ywYD8gCqRGg6RrNmsYn8WHv/>
- Cavalcante Filho, J. T. (2018). *O discurso de ódio na jurisprudência alemã, americana e brasileira: como a ideologia política influencia os limites da liberdade de expressão*. São Paulo: Saraiva Educação.
- Cebola, T., Barbieri, A. F. & Zapata, G. P. (2022). Migrações sul-sul: a recente onda de imigrantes zimbabwianos em Tete – Moçambique (2007-2016). *Revista Brasileira de Estudos Populacionais*, (39), 1-26. Acedido a 17 de setembro de 2024, em <https://www.scielo.br/j/rbepop/a/Zg3zCRVQ7W8tt5DpzRWZqxj/?format=pdf&lang=pt>
- Crenshaw, K. (1991). Mapping the Margins: Intersectionality, Identity Politics, and Violence Against Women of Color. *Stanford Law Review*, 43, (6), 1241-1299.
- Conferência Judicial Ibero-Americana. (2008). *Regras de Brasília sobre acesso à justiça das pessoas em condição de vulnerabilidade*. Brasília. Acedido a 12 de setembro de 2024, em https://www.csm.org.pt/ficheiros/internacional/regrasbrasil_pt.pdf
- Damásio, A. R. (2000). *O erro de Descartes: emoção, razão e cérebro humano* (20nd ed.). Portugal: Fórum da Ciência.
- Félix, D. J. de S. (2008). *Potencial biotecnológico dos organismos extremófilos*. (Marster dissertation). Departamento de Biologia, Universidade de Aveiro, Aveiro. Acedido a 11 de janeiro de 2023, em <https://ria.ua.pt/bitstream/10773/754/1/2008001195.pdf>
- Ferraro, A. R. (2002). *Analfabetismo e níveis de letramento no Brasil: o que dizem os censos?* Acedido a 10 de janeiro de 2023, em <http://www.scielo.br/pdf/es/v23n81/13930.pdf>
- Ferreira, J. F. (2009). Estudo de caso – práticas e discursos numa unidade psiquiátrica transcultural. In Pussetti, C. (coord.). *Migrantes e saúde mental: a construção da competência cultural*. Lisboa: Alto Comissariado para Imigração e Diálogo Intercultural, 91-162. Disponível em: https://estudogeral.ucp.pt/bitstream/10316/33292/1/Migrantes%20e%20sa%c3%bade%20mental_a%20constru%c3%a7%c3%a3o%20da%20competencia%20cultural.pdf. Acesso em: 17 set. 2024.
- Figueirêdo Neto, P. C. de & Bomfim, U. F. P. do. (2023). Extremofilia por imigração: a vulnerabilidade extrema em contexto migratório. In Silva, M. V., Figueirêdo Neto, P. C. de & Bomfim, U. F. P. do; Correia, T. de C. (orgs.). *Ciências Criminais III: vulnerabilidades, gênero e outros temas contemporâneos*. Salvador: Mente Aberta, 183-196.
- Fraga, W. (2014). *Encruzilhadas da liberdade: história de escravos e libertos na Bahia (1870-1910)* (2nd ed.). Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.
- Gil, A. R. A. C. (2015). A proteção derivada de direitos fundamentais de imigração. (Doctoral dissertation). Faculdade de Direito, Universidade Nova de Lisboa, Lisboa. Acedido a 19 de setembro de 2024, em https://run.unl.pt/bitstream/10362/19078/1/Gil_2016.pdf

- Gissi, N. & Aguilar, H. (2023). Entre el miedo y la xenofobia: política migratoria, vulnerabilidad social y emergencia de un Estado penal en Chile (2018-2023). *Revista Pueblos y Fronteras*, 18, 1-23. Acedido a 17 de setembro de 2024, em <https://www.pueblosyfronteras.unam.mx/index.php/index.php/pyf/article/view/680/1421>
- Guia, M. J. (2015). *Imigração, 'crimigração' e crime violento: os reclusos condenados e as representações sobre imigração e crime*. Coimbra: [s.n.], 2015. Acedido a 20 de dezembro de 2019, em <http://hdl.handle.net/10316/28381>.
- Haas, H. de. (2024). *Como funciona realmente a imigração: um guia factual sobre a questão que mais divide a política*. Lisboa: Temas e Debates.
- Jakobs, G. (2007). *Direito Penal do Inimigo: noções e críticas*. Trad. André Callegari e Nereu José Giacomolli (2nd ed). Porto Alegre: Livraria do Advogado.
- Kárpáti, J. (2018). "Stop Soros": A Fake Governmental Legislation Proposal in the Hungarian Election Campaign. Acedido a 10 de dezembro de 2019, em <http://4liberty.eu/wp-content/uploads/2018/05/J%C3%81NOS-K%C3%81RP%C3%81TI-%E2%80%9CSTOP-SOROS%E2%80%9D-A-FAKE-GOVERNMENTAL-LEGISLATION-PROPOSAL-IN-THE.pdf>.
- Kita, D., Giovanella, P., Yyoshinaga, T. T., Pellizzer, E. P. & Sette, L. D. (2022). Antarctic fungi applied to textile dye bioremediation. *Microbiology*, Anais da Academia Brasileira de Ciências, 94, suppl 1. Acedido a 12 de setembro de 2024, em <https://www.scielo.br/j/aabc/a/9TRn4JfyJVG4FJzGLZTZsf/?lang=en#>
- Kohshima, S. (1984). Um novo inseto tolerante ao frio encontrado em uma geleira do Himalaia. *Nature*, 310, (5974), 225-227. Acedido a 12 de setembro de 2024, em <https://www.nature.com/articles/310225a0>
- Lussi, C. & Marinuci, R. (2018). *Vulnerabilidade social em contexto migratório*. Acedido a 1 de janeiro de 2020, em https://www.csem.org.br/wp-content/uploads/2018/08/vulnerabilidades_dos_migrantes.pdf.
- Morais, T. C. A. de & Monteiro, P. S. (2017). Conceitos de vulnerabilidade humana e integridade individual para a bioética. *Revista de Bioética*, 25, (2), 311-319. Acedido a 17 de setembro de 2024, em https://revistabioetica.cfm.org.br/index.php/revista_bioetica/article/view/1337
- Pussetti, C. (2009). Biopolíticas de Saúde Mental – medicalização, cultura e resistência. In Pussetti, C. (coord.). *Migrantes e saúde mental: a construção da competência cultural*. Lisboa: Alto Comissariado para Imigração e Diálogo Intercultural. Acedido a 17 de setembro de 2024, em https://estudogeral.uc.pt/bitstream/10316/33292/1/Migrantes%20e%20sa%c3%bade%20mental_a%20constru%c3%a7%c3%a3o%20da%20competencia%20cultural.pdf
- Ramos, P. F. S. (2014). *Perspectiva administrativa da mudança de paradigma do estado social a partir das relações entre instituições particulares de solidariedade social e a administração*. Acedido a 10 de janeiro de 2023, em <https://www.e-publica.pt/volumes/v1n1/pdf/Vol.1-N%C2%BA-1-Art.12.pdf>.
- Schramm, F. R. (2007). Proteger os vulnerados e não intervir aonde não se deve. *Revista Brasileira de Bioética*, 3, (3), 377-389. Acedido a 18 de setembro de 2024, em <https://periodicos.unb.br/index.php/rbb/article/view/7952>
- Schwin, S. A. & Morsch, D. (2015). *Migração e neoescravidão: a vulnerabilidade dos migrantes indocumentados frente aos estados nacionais*. Acedido a 1 de janeiro de 2020, em <https://online.unisc.br/acadnet/anais/index.php/snpp/article/view/14241/2683>
- Silva, L. C. da. (2002). *Emoções e sentimentos na escola: uma certa dimensão do domínio afetivo*. (Marster dissertation). Faculdade de Educação, Universidade Federal da Bahia, Universidade Estadual de Santa Cruz, Ilhéus. Acedido a 18 de setembro de 2024, em <https://repositorio.ufba.br/bitstream/ri/11773/1/Silva%2C%20Lindomar.pdf>

- Stumpf, J. (2006). *The Crimmigration Crisis: Immigrants, Crime, & Sovereign Power*. Acedido a 20 de dezembro de 2024, em <https://pt.scribd.com/document/12659685/The-Crimmigration-Crisis-Immigrants-Crime-Sovereign-Power-by-Juliet-P-Stumpf-Lewis-Clark-Law-School>
- Vergna, M. A. (2021). Concepções de letramento para o ensino da língua portuguesa em tempos de uso de artefatos digitais. *Texto Livre: Linguagem e Tecnologia*, 14, (1), 1-16. Acedido a 20 de setembro de 2024, em <https://www.scielo.br/j/tl/a/3bs8tXtFs6xvt9cVqzDVP3J/#>
- Zaffaroni, E. R. (2007). *O inimigo no Direito Penal*. 14. ed. Rio de Janeiro: Revan.

(Página deixada propositadamente em branco)

**A SITUAÇÃO DA JUVENTUDE NAS
PERIFERIAS DA FRANÇA**
**THE SITUATION OF YOUNG PEOPLE IN
THE FRENCH SUBURBS**

Amanda Evelyn Cavalcanti de Lima

Universidade de São Paulo, Núcleo de Estudos da Violência (Brasil)
Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Departamento de Sociologia
ORCID: 0000-0001-8720-6076 amandaevelyncl@gmail.com

Resumo: A morte do jovem Nahel Merzouk desencadeou uma série de protestos que chamaram atenção para a situação dos jovens nas periferias. Os protestos serão analisados a partir da teoria da justiça procedimental e da sociologia dos protestos das juventudes na França. O argumento é que esses protestos fazem parte de um ciclo ativo pelo menos desde os anos 1970. Adicionalmente, argumenta-se que a repetição desses protestos evidencia que o Estado que chega aos jovens nas periferias francesas é o punitivo.

Palavras-chave: Juventude, França, protestos.

Abstract: The death of young Nahel Merzouk triggered a series of protests that drew attention to the situation of young people in the suburbs. The protests are analysed using the theory of procedural justice and the sociology of youth protests in France. The argument is that these protests are part of a cycle that has been active since at least the 1970s. In addition, it is argued that the repetition of these protests shows that the State that reaches young people in the French suburbs is punitive.

Keywords: Youth, France, riots.

Introdução

Este capítulo é o resultado de uma reflexão que teve como ponto de partida a experiência da autora em um estágio de pesquisa no exterior realizado na França entre março e setembro de 2023. Assim, não se trata de sua pesquisa principal, mas da necessidade de compreender os acontecimentos do período e dar a eles sentido sociológico a partir tanto da teoria da justiça procedimental quanto da sociologia dos protestos de jovens na França. É também um exercício de estranhamento à apresentação do Estado francês como unitário, forte e republicano. A conclusão inicial é que as ranhuras tornadas evidentes a partir dos acontecimentos que serão aqui narrados não são particulares da França e impõem desafios consideráveis ao Estado como modelo de organização política, à União Europeia como comunidade e à democracia em um contexto de avanço da extrema-direita, da aguda crise migratória e da piora da qualidade de vida para as classes menos favorecidas. A análise dos acontecimentos indica que uma série de desigualdades se sobrepõem e atingem de maneira significativa um grupo populacional específico, os jovens.

Em 27 de junho de 2023, Nahel Merzouk foi assassinado por um policial em Nanterre, região metropolitana de Paris (“Mort de Nahel à Nanterre: on vous résume les premiers éléments de l’enquête”, 2023). Merzouk, então com 17 anos de idade e de ascendência marroquina-argelina, dirigia de maneira imprudente quando desobedeceu a uma ordem de parar. Alvejado por um policial que estava no para-brisas do carro, o jovem morreu antes de chegar ao hospital. Esse acontecimento foi o estopim de uma série de protestos contra a violência policial, um problema que França e Brasil compartilham e que são objeto de pesquisas no Núcleo de Estudos da Violência da Universidade de São Paulo (NEV/USP). O NEV tem investigado como a legitimidade das instituições é construída ou minada no cotidiano a partir da teoria da justiça procedimental, cujo pressuposto é que a qualidade do contato entre servidores e cidadãos é constituinte da legitimidade de instituições-chave da democracia, entre elas, a polícia (NEV/USP, 2019).

A partir da teoria da justiça procedimental (Bottoms & Tankebe, 2012; Bradford & Quinton, 2014; Lévy, 2016; Tyler, 1990, 2003, 2007) e da sociologia dos protestos dos jovens (Mucchielli, 2011), a análise empreendida aqui tem como

argumento que os protestos contra a violência policial motivados pelo assassinato de Nahel Merzouk fazem parte de um ciclo de protestos ativo pelo menos desde os anos 1970, guardando entre si semelhanças importantes como o estopim, geralmente a morte de um jovem não-branco, o local de moradia desse jovem, a periferia das grandes cidades francesas, e o repertório de ação, o incêndio de carros e prédios públicos. A continuidade desses protestos ao longo do tempo mostra que as reivindicações desses jovens não têm sido atendidas e que o Estado que chega às periferias que eles habitam, tão próximas dos grandes centros franceses, é o punitivo. Ainda que façam parte do ciclo de protestos das juventudes periféricas, os protestos aqui analisados também se inseriram no contexto de protestos contra a reforma da previdência social que terá consequências importantes para as próximas gerações.

Para lidar com essas questões, parto da teoria da justiça procedimental, que será parte do aporte teórico. Em seguida, apresento os dados sobre os jovens na União Europeia reunidos pelo Eurostat. Depois, analiso as questões latentes na França em 2023, indicando a relação entre os riscos para os jovens e para a democracia daquele país. Em seguida, será descrito o caso de Nahel e sua inserção no contexto mais amplo de protestos das juventudes periféricas na França. Por fim, as considerações finais trarão questões pertinentes para pesquisas futuras.

A teoria da justiça procedimental

Desde 2013, o NEV/USP desenvolve a pesquisa “Construindo a legitimidade no dia-a-dia: direitos humanos, violência e confiança institucional”. O objetivo principal é compreender como a legitimidade das instituições é construída ou minada no cotidiano, analisando a qualidade dos contatos entre essas instituições e os cidadãos tendo como ponto de referência teórico a teoria da justiça procedimental (TJP) (Tyler, 2003).

De acordo com essa teoria, a qualidade do contato entre servidores públicos e os indivíduos influencia positivamente a obediência às leis. Em outras palavras, se os indivíduos são suficientemente esclarecidos sobre os procedimentos praticados

pelos servidores e se a interação entre eles se dá de maneira respeitosa, transparente e neutra, os cidadãos tenderiam a aceitar as decisões desses servidores mais facilmente, mesmo quando elas não forem favoráveis, porque as considerarão justas e legítimas (Gisi *et al.*, 2019, 2023).

Dessa maneira, fica evidente que a legitimidade se constrói de maneira dialógica, na interação entre servidores, especialmente aqueles ligados às instituições responsáveis pela aplicação da lei, e os cidadãos. Parte significativa dos trabalhos que têm como referencial teórico a justiça procedimental investigam as interações entre os cidadãos e os policiais, que entre os membros das instituições de aplicação da lei são os que costumam ter mais interações com o público (Bradford & Quinton, 2014; Debbaut & De Kimpe, 2023; Jonathan-Zamir & Harpaz, 2018; Nix & Wolfe, 2015; Tankebe, 2011, 2014). Os resultados parciais das pesquisas do NEV/USP sobre a qualidade dos contatos entre instituições de manutenção da ordem e os cidadãos em São Paulo¹ mostram uma realidade muito distante do que é preconizado pela TJP, com interações em que vieses de raça e gênero são evidentes e que a confiança dos cidadãos nessas instituições é baixa (Piccirillo, 2024)

Atinente ao tema deste capítulo, destaca-se o relatório “A experiência precoce e racializada com a polícia: contatos de adolescentes com as abordagens, o uso abusivo da força e a violência policial no município de São Paulo (2016-2019)” (Oliveira *et al.*, 2023). Em 2016, os pesquisadores responsáveis pelo estudo realizaram um questionário com 800 adolescentes estudantes de escolas estaduais, municipais e privadas do município de São Paulo, à época com 11 anos. O mesmo questionário foi reaplicado anualmente para os mesmos adolescentes quando possível, resultando em 702 adolescentes que responderam ao questionário nos 4 anos de pesquisa. O abuso no uso da força pelas polícias contra pessoas negras era um tema central tanto nacional quanto internacionalmente no período.

¹ São Paulo é a capital do estado de São Paulo e a maior metrópole brasileira, contando com 12 milhões de habitantes. É também o centro financeiro do país, sendo um dos principais pólos culturais da América Latina. Ao mesmo tempo, é uma cidade com intensas desigualdades de desenvolvimento social e renda, cujo principal marcador é a distância das áreas centrais da cidade - com maior IDH - e as zonas periféricas. São Paulo também convive com uma aglomeração itinerante de usuários. São Paulo também convive com uma aglomeração itinerante de usuários de drogas popularmente conhecida como Cracolândia que se movimenta no centro histórico da cidade.

Composto por 30 perguntas, o questionário tinha como temas a autoridade dos pais, relações escolares, percepções sobre a polícia e sobre as leis. Os resultados demonstraram que adolescentes negros e pardos sofrem com abordagens policiais mais cedo e mais frequentemente que seus colegas brancos. Eles também tem uma visão mais negativa sobre a polícia, que não os trataria de maneira respeitosa, neutra e transparente (Oliveira *et al.*, 2023; Piccirillo, 2024). Chama atenção nos resultados a distinção que os entrevistados realizam entre as ações policiais direcionadas a pessoas brancas, que seguiriam os preceitos da TJP e aquelas direcionadas a pessoas negras e pardas, que não seguiriam. Os entrevistados evitam caracterizar os policiais como racistas, mas entendem essas ações a partir de uma lógica de combate ao crime que tem alvos preferenciais e que é ensinada nos treinamentos policiais, afastando o comportamento da esfera individual e apontando para razões que se relacionam com o processo de socialização no interior das carreiras das forças de ordem.

Uma análise a partir da teoria da justiça procedimental para a França

A análise de René Lévy (2016) sobre o caso francês teve resultados bastante semelhantes aos coletados pelo NEV sobre o Brasil. Tendo como base a TJP, Levy recorre a pesquisas quantitativas sobre as percepções dos cidadãos sobre o contato com policiais (Lévy, 2016).

Para os grupos caracterizados como minoritários² - homens jovens de origem estrangeira, especialmente magrebina³ não-brancos - a polícia é vista como uma ameaça. Essa visão se consolida pela qualidade do contato entre esses cidadãos e policiais, muito negativa na maioria dos casos analisados. Ainda assim, o autor faz ressalvas importantes.

² A divisão entre minoritária e majoritária leva em conta fatores sociais e não necessariamente o tamanho da população. A ausência de dados populacionais por etnia impede uma análise mais acurada. No caso francês, a justificativa para a ausência se dá porque eles seriam opostos a uma visão universalista da França. Outros traumas sociais do continente, incluindo a Shoah, também são justificativas

³ O Maghreb é a região noroeste da África, incluindo a depender da classificação, Marrocos, Argélia, Tunísia, Mauritânia e Líbia. Todos esses países foram colônias da França.

A primeira é que o contato de cidadãos com policiais na França, em geral, se dá de maneira muito episódica e pouco frequente. Isso significa que a análise da qualidade do contato empreendida se dá a partir de poucos casos. A segunda é que esse contato costuma se dar maioritariamente através de um ato específico que é o controle de identidade, um procedimento que pode ser feito por policiais ou militares em que o cidadão deve provar que é quem diz ser. Essa prova pode ser feita através da apresentação de um documento oficial ou pelo testemunho de alguém que o está acompanhando. Se o indivíduo não for capaz de provar sua própria identidade, ele pode ser detido no local ou levado a um comissariado de polícia por até quatro horas para que sua identidade seja confirmada. Os controles de identidade podem ser preventivos, ligados a uma infração ou ligados a questões migratórias, mas a decisão de submeter uma pessoa ao controle fica a cargo da autoridade policial, judiciária ou aduaneira a depender do caso (Lévy, 2016).

Ainda que os dados analisados por Levy (2016) sejam limitados, os controles de identidade são mais frequentes entre os homens jovens de origem magrebina moradores de bairros populares, especialmente não-brancos. Isso seria evidência, segundo o autor, do perfilamento racial e étnico realizado pela polícia, o que teria impacto direto na avaliação do trabalho e da confiança nos policiais por membros desse grupo (Lévy, 2016). Retomando a TJP, a quantidade de contatos com a polícia não se traduz automaticamente em confiança. É preciso que a qualidade desses contatos seja percebida como positiva (Gisi *et al.*, 2019). No caso analisado, esses contatos são percebidos pelos cidadãos a eles submetidos como negativos e a frequência com que acontecem agravam sua percepção.

Essa percepção se dá por duas razões principais. São contatos vistos como direcionados a um grupo social específico e com critérios pouco claros, não sendo respeitosos, neutros e transparentes. Essas experiências negativas tendem a minar a confiança desses cidadãos na polícia e, com ênfase dada pelo autor, consequentemente no Estado francês, diminuindo sua propensão a cooperar com as instituições e a obedecer às leis (Lévy, 2016).

A segunda conclusão importante de Levy (2016) é que todas as medidas colocadas em prática para tentar ampliar o contato entre policiais e cidadãos são

vistas pelos policiais como contrárias a sua missão fundamental, que é a de lutar contra o crime e também como uma forma de estigmatizá-los perante a sociedade da qual também fazem parte. Esses argumentos não são desenvolvidos nas respostas obtidas pelo autor.

Uma pesquisa do *Centre de recherches sociologiques sur le droit et les institutions pénales (CESDIP)* utilizou também o referencial teórico da TJD para compreender o ponto de vista dos policiais e militares sobre o contato com o público, a satisfação em relação à profissão e aspetos relacionados à formação desses profissionais que também são interessantes para a análise (Maillard *et al.*, 2024).

A pesquisa se fundamentou em uma abordagem mista, utilizando dados quantitativos e qualitativos sobre policiais e militares. O instrumento principal de obtenção de dados foi um questionário com 99 questões respondido entre junho e setembro de 2022 para os militares e entre novembro de 2022 e março de 2023 para os policiais. Foram entrevistados 976 militares e 655 policiais divididos em sete regiões representativas da França.

Os resultados indicam um alto nível de satisfação profissional. 78,9% dos militares estão satisfeitos ou muito satisfeitos com sua ocupação atual. Entre os policiais, a soma dos muito satisfeitos com os satisfeitos alcança 72,7% dos respondentes. A confiança depositada nos superiores também é elevada, 69% dos militares e 62,4% dos policiais indicaram um nível maior que 6 pontos em uma escala de 1 a 10 de confiança na chefia superior (Maillard *et al.*, 2024).

Quando questionados sobre discriminações que podem ter sofrido no interior das instituições, questões de origem ou de cor da pele correspondem a 2% dos casos, um percentual pouco significativo. É o gênero o principal vetor de discriminação, com 6,1% dos casos. A baixa taxa de discriminação por cor da pele ou origem é um dado importante quando confrontado com o ponto de vista da população, que identifica um viés persistente na atuação das forças de ordem contra pessoas imigrantes e não-brancas (Maillard *et al.*, 2024). A explicação dada pelos autores para a baixa significância dos dados sobre discriminação por origem ou cor da pele é efeito do intenso processo de socialização no interior das profissões em que a experiência e o convívio diminuem de maneira aparente a percepção de desigualdades entre profissionais (Bonelli, 1998).

Os jovens na União Europeia: os dados do Eurostat (2022)

O objetivo desta seção é caracterizar através de dados quantitativos o grupo populacional ao qual a palavra juventude faz referência, assim como sua situação em termos de educação, trabalho, renda e vulnerabilidade social a partir de indicadores oficiais.

Em 2022, comemorou-se o ano da juventude na Europa. Por isso, foi produzido um relatório especial do Gabinete de Estatísticas da União Europeia (Eurostat) com dados relativos a essa parcela da população e que serão úteis para a análise que será empreendida neste capítulo (European Commission. Statistical Office of the European Union., 2022).

O relatório não conceitua a palavra juventude ou jovens, mas indica que este grupo populacional é formado por pessoas entre 15 e 29 anos de idade e que correspondiam em 2022 a 16,3% da população da União Europeia. O percentual é abaixo daquele mundial, de 25% ou um quarto da população e a tendência é de queda. Entre as razões está a baixa taxa de natalidade e fecundidade na União, com cada vez menos mulheres tendo filhos e em número cada vez menor. Aliado ao aumento da expectativa de vida, a população europeia está envelhecendo ao mesmo tempo que os jovens enfrentam sérios desafios para conquistar sua autonomia e realizar seus projetos de vida.

Neste ponto, alguns dados do Eurostat devem ser destacados. Não parece haver um problema de formação educacional. 41,6% dos jovens europeus chegam ao terceiro nível de educação, correspondendo ao nível universitário. É um percentual significativo e que deveria se converter em oportunidades de trabalho mais estáveis, mas não é isso que os dados indicam. Um a cada dez jovens europeus está empregado de forma temporária, o que os coloca em situação de insegurança e vulnerabilidade. Em alguns países, como na Espanha, os contratos temporários representam 36% daqueles destinados aos jovens (European Commission. Statistical Office of the European Union., 2022).

Chama atenção também a percentagem de jovens em risco de pobreza e exclusão social, que chega a 25,3% entre os países da União Europeia. O risco de exclusão mensurado pelo relatório refere-se a aspetos como religião, relações escolares e familiares e dificuldades no aprendizado formal e linguístico, especialmente para os

jovens imigrantes ou filhos de imigrantes (European Commission. Statistical Office of the European Union., 2022).

Esse conjunto de dados caracteriza os jovens enquanto um grupo em risco. O primeiro deles é o seu declínio, fazendo com que eles representem uma proporção cada vez menor da população. O segundo é a falha em converter uma boa formação escolar em empregos estáveis. O terceiro é o alto risco de exclusão social. Trata-se de uma pressão significativa que deveria ser uma preocupação central para os governos da União. No entanto, o que os acontecimentos mostram é que mesmo representando um grupo populacional fundamental para o futuro dos países, as questões da juventude aparecem como preocupações secundárias diante dos demais problemas. Dessa maneira, passamos à análise do ano de 2023 na França para identificar as questões que foram alvo de intervenção governamental e o contexto em que se dá o assassinato de Nahel Merzouk.

2023 na França: a reforma das pensões e a democracia

O ano de 2023 na França foi marcado por tensões sociais evidenciadas por protestos.

O presidente francês Emmanuel Macron iniciou o seu segundo mandato em 2022 denominando-o como o mandato das reformas (*Retraites: l'interview d'Emmanuel Macron en intégralité*, 2023). Como não pode ser reeleito presidente, Macron afirmou em várias entrevistas que se dedicaria a resolver problemas históricos da França, especialmente aqueles que gerassem impopularidade. Para 2023, o governo propôs reformas que podem ser classificadas a partir de três eixos: trabalho, emprego e renda, segurança pública e segurança nacional.

No eixo do trabalho, emprego e renda, as proposições tinham como intenção evitar o déficit das pensões, garantir o pleno emprego e diminuir os impactos da inflação no poder de compra dos franceses. A reforma das pensões visava, de acordo com o governo, diminuir os gastos públicos com esse direito social, refletindo o aumento da expectativa de vida no aumento dos anos de trabalho necessários para a aposentadoria. No eixo da segurança pública, a proposta era de aumentar

o contingente de policiais, magistrados e funcionários do sistema de justiça para garantir maior celeridade no combate ao crime, especialmente a delinquência de rua. No eixo da segurança nacional, as propostas eram de aumentar o contingente de militares com melhores equipamentos e parcerias estratégicas no campo da defesa. Macron enfatizou também a necessidade de investimentos em educação e saúde. Para a juventude, a única fala direcionada pelo presidente foi sobre a necessidade de ampliação do ensino técnico, que facilitaria sua inserção no mercado de trabalho (*Retraites: l'interview d'Emmanuel Macron en intégralité*, 2023).

A reforma das pensões foi colocada como primeiro passo desse grande movimento de reformas e era também a mais impopular por aumentar a idade mínima da aposentadoria no regime geral de 62 para 64 anos (*Réforme des retraites : une série de mesures applicables au 1er septembre*, [s.d.]). Sua proposição não agradou a oposição e os movimentos sociais, desencadeando uma série de greves e manifestações cuja face mais visível foi a greve dos trabalhadores da limpeza urbana. As ruas de Paris e outras grandes cidades, assim como monumentos turísticos, foram tomadas por lixo (“Lixo ocupa ruas em Paris durante greve de garis: ‘É terrível, há ratos’”, 2023).

Nesse contexto, participaram também os jovens. Se a situação de trabalho e renda já se mostra preocupante para esse grupo populacional, a perspectiva de um futuro de mais trabalho sem a garantia de uma aposentadoria suficiente para suprir suas necessidades básicas, os mobilizou. Além da participação nas manifestações, houve o fechamento de escolas e universidades, com a organização de debates para explicar como a reforma atingia seus familiares mais velhos e os atingiria no futuro.

Ainda que a mobilização popular tenha sido intensa, constante e significativa, o uso de um dispositivo constitucional cessaria os debates sobre a reforma. Descrito no artigo 49.3 da constituição francesa, esse dispositivo permite ao primeiro-ministro atrelar um projeto de lei ao seu governo (Schittly & Métais, 2023). Os parlamentares votam então uma moção de censura. Se a moção for aprovada, caem o governo e o projeto de lei. Se for reprovada, aprova-se o projeto de lei e mantém-se o primeiro ministro no cargo. Elisabeth Borne, primeira-ministra, acionou o artigo 49.3 e atrelou seu governo à reforma da previdência que foi aprovada e ela foi mantida no cargo mesmo com forte mobilização popular que se manteve mesmo depois da aprovação.

Ainda que haja previsão constitucional, o uso do 49.3 foi visto pelos observadores políticos como admissão de fraqueza do governo, que entendeu que não conseguiria aprovar a reforma pelo fluxo normal e como uma tentativa de cessar o debate democrático sobre a reforma. A justificativa tanto de Borne quanto de Macron para essa escolha foi que o texto já havia sido discutido em várias comissões dentro do parlamento e que haveria tempo para a oposição se mobilizar e derrubar tanto o texto quanto o governo, o que não aconteceu (*Retraites: l'interview d'Emmanuel Macron en intégralité*, 2023). Para o governo, tanto o fluxo normal quanto o uso do 49.3 foram entendidos como democráticos. Para a oposição e os movimentos sociais que mantiveram as manifestações, não.

Além da questão das pensões, o parlamento precisou lidar com o avanço da extrema-direita, representada pelo partido de Marine Le Pen, o *Rassemblement National*. Jean-Marie Le Pen, pai de Marine e fundador do partido de extrema-direita Front National, foi condenado diversas vezes por xenofobia, antisemitismo e preconceito contra mulçumanos. A filha tem posicionamentos semelhantes, mas suavizados discursivamente, o que tem garantido a ela e ao seu partido forte popularidade em meio à piora das condições de vida na França inclusive entre jovens imigrantes de países como Portugal, Itália e Espanha que se distinguem daqueles imigrantes magrebinos (Barata, 2017; Mucchielli, 2011).

Em termos de segurança pública e nacional, uma questão latente na França é o aumento da atuação de organizações criminosas, especialmente no sul do país. Essas organizações cuja principal atividade é o escoamento de entorpecentes para o resto da Europa e para a África, tem recrutado também jovens para atividades criminosas. A falta de empregos estáveis nessa região do país é um fator direto do sucesso desses grupos criminosos. Como forma de combate, o presidente da república lançou em 2021 o plano *Marseille en grand* que previa obras e investimentos na cidade de Marselha, segunda maior cidade do país e principal cidade da região sul (*Marseille en grand*, 2023). O plano tem apresentado dificuldades em sua implementação e até agora não gerou os efeitos esperados, contanto com insatisfação de parte dos jovens que deveriam se beneficiar dele (Rof, 2024).

Nesse contexto de tensões sociais e de uma capacidade efetiva de mobilizações, qualquer acontecimento poderia ser um estopim para motivar e remotivar grupos insatisfeitos, e é o que acontece em 27 de junho de 2023.

Os protestos pela morte de Nahel Merzouk

Como indicado na introdução, Nahel Merzouk é morto após desobedecer uma ordem de parar. Os policiais envolvidos na ação afirmam que o tiro contra Merzouk foi disparado porque ao desobedecer a ordem de parar, ele teria direcionado o carro contra um policial, que teria portanto agido em legítima defesa. Essa versão é rapidamente veiculada na imprensa nas horas seguintes ao incidente que já é alvo de acusações de um uso exagerado da força por parte da polícia.

Uma hora depois, um vídeo gravado por uma testemunha que presenciou a ação mostra que o policial que atirou estava no parabrisas do veículo, que o carro não foi direcionado contra ele e que ele dá duas coronhadas no adolescente, ferimentos que são identificados na autópsia (Iacomacci, 2023). É logo após as coronhadas que o carro volta a se movimentar e fica pouco claro se é uma reação voluntária ou involuntária de Merzouk, que é atingido com um tiro logo em seguida. Com a divulgação do vídeo nas redes sociais, a versão da polícia começou a ser questionada e outras testemunhas se uniram para desmenti-la.

No curso do processo judicial, os passageiros do veículo disseram que Merzouk provavelmente tirou o pé do freio de maneira involuntária, dado que o carro se movimentou de maneira lenta depois das coronhadas (*“Mort de Nahel M.: les deux autres passagers donnent leur version des faits”*, 2023). Além disso, tratava-se de um veículo de câmbio automático que estava na função de dirigir e não de parada, o que explica porque ele começou a se movimentar logo que o pé foi retirado do freio. O testemunho é confirmado por outros vídeos da ação e pela análise do veículo.

No mesmo dia do incidente, o presidente da república, Emmanuel Macron, realizou um pronunciamento lamentando a morte de Nahel Merzouk e indicando que o caso seria apurado (Foroudi & Jabkhiro, 2023). Com a divulgação de mais vídeos do acontecimento nas redes sociais, a mobilização dos jovens das periferias foi imediata e iniciaram-se uma série de protestos especialmente em Nanterre, onde vivia Merzouk e sua família.

Nanterre é um município que fica a 11km do centro de Paris. Do local do assassinato de Nahel Merzouk, nas proximidades da estação de trem e metrô *Nanterre-Préfecture*, é possível chegar na Torre Eiffel, um dos principais pontos turísticos da cidade de Paris, em 26 minutos (fig. 1).

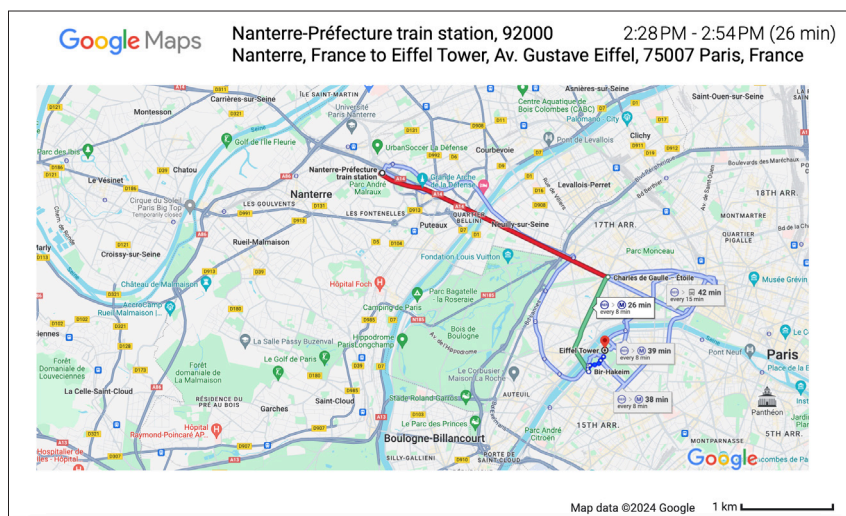


Fig. 1 - Percurso entre Nanterre-Préfecture e Torre Eiffel (Fonte dos dados: Google Maps).

Fig. 1 - Route from Nanterre-Préfecture to the Eiffel Tower (Data source: Google Maps).

A distância entre os dois locais é curta se comparada aos padrões brasileiros ao mesmo tempo em que é suficiente para tornar evidentes uma série de diferenças de acesso a serviços públicos e contato com o Estado. Aqui, nos restringimos à relação com as forças de ordem e, por conseguinte, com o Estado francês.

Voltando ao início dos protestos, a expectativa oficial era que eles se restringissem às periferias, o que não parecia factível dada a curta distância entre Nanterre e Paris. Rapidamente, os protestos se multiplicaram no centro da capital, com passeatas e saques em lojas. A primeira medida do governo foi decretar um toque de recolher que se iniciava às 21h, quando cessavam provisoriamente a circulação de ônibus (Kouassi, 2023). A medida se mostrou pouco efetiva em termos de deslocamento para as manifestações.

O tema dos protestos era a denúncia do uso excessivo da força pelos policiais, que mais uma vez atingiram um jovem não-branco e morador da periferia. Faixas com a frase “*Justice pour Nahel*” (Justiça para Nahel em português) foram usadas e seguidas por outros em que as críticas à polícia eram diretas.

Houve então a reação em termos comunicacionais da polícia nacional, à qual pertenciam os agentes envolvidos no assassinato de Nahel Merzouk, que tentou

manter a narrativa de legítima defesa e perigo eminente contra a vida dos policiais. Essa força era também em parte responsável pela repressão aos protestos, que foi também violenta. Na defesa das atitudes dos policiais, também se posicionaram grupos de extrema-direita. Uma das ações mais significativas foi uma arrecadação de fundos para a família do policial responsável pelo tiro fatal contra Merzouk que ultrapassou um milhão de euros (*“Mort de Nahel M.: ouverture d’une enquête sur une cagnotte de soutien au policier qui a tué l’adolescent”*, 2023).

A cobertura jornalística precisou se reorganizar depois da divulgação do incidente somente a partir da narrativa policial, que foi desmentida pelos vídeos divulgados nas redes sociais. À medida que os protestos se intensificaram e se espalharam, além das passeatas, saques a lojas e incêndio de ônibus, estruturas públicas como prefeituras, escolas e postos policiais também passaram a ser alvo de ação dos revoltosos.

Neste ponto, foi preciso retroceder no tempo e ter como base a sociologia dos protestos das juventudes na França, especialmente nos subúrbios ou *banlieues* em francês.

O trabalho de Laurent Mucchielli (2011) pretende delinear e diferenciar os protestos de jovens das periferias dos demais, identificando seu estopim, repertório de ação, reações, continuidades e rompimentos. Recorrer a este trabalho tem como objetivo também estranhar a imagem da França, tão difundida no Brasil, como um país em que os protestos e tumultos são uma forma privilegiada de ação social. Os movimentos analisados por Mucchielli são estruturados a partir de locais específicos - as periferias das grandes cidades francesas - e têm fomentado respostas por parte do Estado incapazes de romper com o ciclo de mobilizações ativo, de acordo com o autor, pelo menos desde 1970 (Mucchielli, 2011).

A análise de Mucchielli tem como ponto de partida uma série de protestos de 2005, em que dois jovens de Clichy-sous-Bois morreram eletrocutados ao se esconderem em uma central elétrica devido a uma perseguição policial (Mbembe, 2005). Vários departamentos foram colocados em estado de emergência para reprimir os protestos que duraram aproximadamente três meses. As questões levantadas pelos manifestantes eram a violência policial, a falta de emprego e os problemas ligados ao acesso à educação formal e ao mercado de trabalho para os

jovens não-brancos. Os problemas levantados em 2005 foram rememorados em 2023, o que justifica o uso da bibliografia sobre aquele ciclo para compreender esses acontecimentos mais recentes.

Segundo Mucchielli (2011), o ciclo de protestos de 2005 começou nos anos 1970, quando houveram também protestos feitos por jovens não-brancos nas periferias de grandes cidades francesas. Essas periferias são caracterizadas por serem formadas de bairros populares, povoados por trabalhadores de renda baixa e média e com projetos de habitação popular. O aumento do custo de vida nos centros, especialmente dos gastos em habitação, ajudou a impulsionar o fluxo dessas pessoas para cidades próximas às cidades grandes e a elas ligadas por um sistema de transporte público que permitia um nível interessante de mobilidade. Inicialmente, essas periferias foram ocupadas pelo que o autor chama de autóctones, originárias daquela região. Os intensos fluxos migratórios sofridos pela França também levaram novos moradores para essas regiões, também atraídos pelos preços mais baixos e pela proximidade com as grandes cidades (Mucchielli, 2011).

Com o passar do tempo e a contínua degradação dessas áreas, elas passaram a ser conhecidas como zonas urbanas sensíveis, mapeadas por especialistas e por autoridades públicas desde os anos 1990. Nelas, as condições de vida são consideradas degradadas, com baixa cobertura de serviços públicos como escolas, políticas de assistência social e postos de saúde. Dessa maneira, o acesso a esses serviços básicos depende do deslocamento para os grandes centros, nem sempre preparados para lidar com essa demanda.

O mapeamento e o conhecimento sobre essas zonas sensíveis não suscitou políticas públicas efetivas. Tentativas de melhorar as condições de vida nesses locais foram episódicas e tiveram pouco sucesso, o que se torna evidente também pela continuidade dos protestos. Em termos de políticas para juventude, a situação parece ainda mais acentuada, com poucas iniciativas que tivessem esse público como alvo (Mucchielli, 2011).

Os protestos dos anos 1970 são descritos pelo autor como violentos, o que é usado como justificativa pelas forças de ordem para uma repressão igualmente violenta, que se prolonga até os anos 1980. Naquela década, os enfrentamentos entre policiais e jovens periféricos de origem árabe escalaram e se originou uma

marcha pacífica pela igualdade e contra o racismo organizada por membros da Igreja Católica e entidades Protestantes que ficou conhecida na cobertura jornalística como “marcha dos árabes” (Mucchielli, 2011). Ainda com os esforços pacíficos, atos como incêndios de veículos, prédios públicos e saques se mantiveram, além das críticas à participação de entidades religiosas na organização de manifestações em um país que se define como laico.

Já os protestos de 2005 foram intensamente estudados e o diagnóstico apresentado é de uma forma de insurreição não organizada, sem líderes e sem proposta programática, levada à cabo por jovens imbuídos de um forte sentimento identitário que não tem origem apenas étnica ou geográfica, mas em sua condição social de excluídos da sociedade francesa. Os processos judiciais levados a cabo após os protestos adicionaram um dado importante à reflexão. A maioria dos jovens envolvidos que são processados cometeram sua primeira infração penal nos protestos. Não se trata, portanto, de jovens engajados em atividades criminosas ou parte de grupos organizados (Mucchielli, 2011).

A ausência de uma resposta efetiva por parte do Estado fez com que o ciclo não cessasse, o que se percebe em 2005 e 2023. Assim, tornou-se necessário pensar no que esses protestos têm de semelhante.

O primeiro ponto trazido pelo autor é o estopim. A morte ou a agressão de um ou mais jovens - usualmente não-brancos - por um representante do Estado - geralmente um policial gera a mobilização. O segundo ponto é a localidade. Eles se iniciam no local da agressão ou morte e podem ou não se espalhar por outras localidades com estruturas semelhantes, de periferia a periferia. Há um forte processo de identificação coletiva entre os jovens dessas regiões que explica esse espraiamento.

O repertório de ação inclui além de passeatas pacíficas, o incêndio a veículos particulares e de transporte público, especialmente ônibus, mais comuns nessas localidades, o saque a lojas e supermercados, o ataque a prédios públicos como escolas, prefeituras e delegacias, assim como o incêndio de mobiliário urbano como lixeiras e pontos de ônibus (Mucchielli, 2011).

O que então une esses jovens dessas regiões tão diferentes e tão iguais? O argumento do autor é justamente o risco de exclusão social, o que nos lembra os dados do Eurostat que mostram uma taxa de cerca de 25% de jovens nesse risco por

motivos diversos que incluem a religião, a origem étnica e a condição de imigrante (European Commission. Statistical Office of the European Union., 2022; Lévy, 2016; Mucchielli, 2011). Esses motivos se acumulam nos jovens que moram nas regiões periféricas da França.

Ao serem questionados sobre o engajamento em protestos, esses jovens identificam na sua relação com a polícia como fonte cotidiana de seu sentimento de injustiça e humilhação. Como já colocado aqui, são eles os alvos mais frequentes de controles de identidade e abordagens pelos agentes das forças de ordem. Essas interações, usualmente negativas, são mais constantes e cotidianas para esses jovens e seus familiares. Os vieses de raça, cor e identidade étnico-religiosa tornados evidentes nessas interações com a polícia resultam também no desenvolvimento de uma relação ambivalente com as instituições. Eles gostariam de poder contar com elas em caso de dificuldade, mas não conseguem estabelecer elos de confiança com elas devido a experiências anteriores que são em geral negativas. Esse sentimento de injustiça e inadequação se espalha da relação com a polícia para a relação com as demais instituições, especialmente a escola. As dificuldades de aprendizagem e relacionamento com professores e colegas é parte da explicação dos incêndios a esses prédios no decorrer das manifestações (Israël, 2020; Mucchielli, 2011).

As dificuldades de aprendizagem resultam em dificuldades de acesso ao mercado de trabalho, já experienciadas por parte dos pais desses jovens. O desemprego e a dificuldade de obtenção de renda impactam toda a percepção de futuro e visão de mundo construída por esses jovens, vulneráveis e impedidos de realizar seus projetos de vida. Uma das frases sínteses dessas condições é um dos gritos de guerra desse ciclo de protestos ainda nos anos 1990: *“La violence? c’est d’avoir vingt ans, pas de boulot et la police sur le dos”* (A Violência? É ter vinte anos, nenhum trabalho e a polícia nas suas costas).

Os anos 2000 tem trazido algumas particularidades para esse longo ciclo de mobilizações. A primeira é uma tensão cada vez maior entre os habitantes dessas periferias que são autóctones, os imigrantes de países europeus e aqueles de países fora da União Europeia. Cada um desses grupos se sente ameaçado pelo outro e há uma certa aproximação entre os autóctones e aqueles de países europeus contra os demais, que eles julgam terem sido incapazes de se incorporar à sociedade francesa

por falta de esforço e vontade. Essa concepção tem levado esses grupos levemente mais privilegiados a simpatizar com partidos de extrema-direita mesmo aqueles de políticas migratórias rígidas (Barata, 2017).

A segunda particularidade é o uso das redes sociais, utilizadas não só na convocação dos protestos como na apresentação das versões dos jovens. A ampliação do acesso a essas ferramentas têm sido alvo de preocupação por parte do Estado em suas respostas contra essas mobilizações.

Uma vez que já se tornaram claras as características desses protestos, é importante entender as respostas que o Estado em seu amplo conjunto de instituições tem dado.

A característica fundamental delas é repressiva. A primeira e mais destacada ação é a repressão aos protestos, incluindo o uso de violência pelas forças de ordem. Desde 2005, tem havido uma maior mobilização de policiais e militares e equipamentos mais modernos para repressão aos protestos. O uso de helicópteros foi intensificado e eles passaram a ser equipados com câmeras que filmam e registram os manifestantes (Mucchielli, 2011).

O toque de recolher é também uma constante, com a restrição aos horários do transporte público. Em 2023, a circulação de ônibus à noite era paralisada às 21h e as saídas de casa após esse horário precisavam de alguma justificativa. O controle dessas saídas não ficou claro nem na cobertura jornalística nem no cotidiano da cidade.

Além disso, o presidente Emmanuel Macron submeteu ao parlamento projetos de lei que tornavam mais severas as punições contra jovens em protestos, impunham a parte deles banimento das redes sociais, pressupondo uma vigilância e monitoramento anteriores aos incidentes sem que fossem claros os critérios para essa medida (Durieux, 2024). Além disso, se discutiu a necessidade de responsabilização dos pais e familiares de jovens envolvidos em protestos para que eles cobrissem os prejuízos financeiros causados a instituições públicas pelos incêndios e destruição de mobiliário urbano e prédios públicos. No plano secundário, houveram propostas de melhora nas contrapartidas sociais nas periferias com a construção de escolas, centros de formação e outros programas sociais. Essas melhorias, no entanto, não ganharam destaque e parecem não ter se materializado até o presente momento (“Um ano após a morte do jovem Nahel por um policial na França, sentimento de revolta permanece nos subúrbios”, 2024).

Retornando ao caso de Nahel Merzouk, o processo de investigação da ação dos policiais ainda está em andamento. O policial que atirou em Merzouk foi mantido em prisão provisória entre junho e novembro de 2023, uma prisão de tempo prolongado, e está ainda sob controle judicial já que ainda não houve julgamento (Morgat, 2023).

Os protestos após a morte de Nahel Merzouk duraram aproximadamente oito dias, se espalharam por todo o país e houve registro de protestos também na Bélgica e na Suíça. No aniversário de um ano da morte do adolescente em 27 de junho de 2024, a França estava às vésperas do primeiro turno das eleições legislativas do qual saiu vitorioso o *Rassemblement National*, partido liderado por Marine Le Pen. O resultado do segundo turno surpreendeu e o *Nouveau Front Populaire*, uma união de partidos de esquerda, conquistou a maioria dos votos. A coligação presidencial de Emmanuel Macron ficou em segundo lugar e o *Rassemblement National*, em terceiro (Harding, 2024). Na campanha eleitoral, os temas relacionados à juventude não ganharam destaque.

Considerações finais

Uma comissão de inquérito formada para investigar os protestos que se seguiram à morte de Nahel Merzouk desenhou o perfil dos participantes. São em sua maioria homens, de nacionalidade francesa, que terminaram o ensino médio e tem algum tipo de trabalho. Menos de 10% dos questionados afirmaram ter participado dos protestos em solidariedade à morte de Merzouk (Goupil, 2024). Como identificado na bibliografia, a morte do adolescente foi o estopim que permite o extravasamento de uma insatisfação ligada às condições de vida e desconfiança em relação às instituições do Estado.

Essa desconfiança, alimentada por um acúmulo de contatos negativos com autoridades, motiva a ação desses manifestantes desde os anos 1970. Da mesma maneira que nos outros momentos desse ciclo de protestos, as soluções propostas pelos parlamentares participantes da comissão se caracterizam pelo reforço da repressão aos protestos, garantindo às forças de ordem melhores equipamentos e

organização. É certo que essas forças precisam de investimentos porque a segurança pública é um tema importante para a sociedade, mas é sintomático que mais uma vez as reivindicações que levaram os jovens às ruas sejam ignoradas ou que não ganhem destaque.

A compreensão sociológica dos protestos que seguiram o assassinato de Nahel Merzouk renovaram a importância da Teoria da Justiça Procedimental enquanto guia de boas práticas para as forças de manutenção da ordem. Como apontado, essa teoria preconiza a qualidade do contato entre servidores e cidadãos na construção da legitimidade das instituições. As percepções negativas do contato entre jovens e policiais deslegitimam em maior ou menor grau as demais instituições do Estado francês. Da mesma forma que no Brasil, os jovens não-brancos e moradores de periferias sentem-se tratados de maneira desigual pela polícia, que os aborda mais cedo e com maior recorrência. A acentuação dessa situação não tende a ser positiva nem para os membros das forças de manutenção da ordem nem para os cidadãos, que esperam poder contar com as instituições do Estado.

Quando são analisados os dados sobre os jovens europeus, fica evidente que eles são alvo de uma sobreposição de vulnerabilidades que os coloca em risco de exclusão social que pode em parte explicar a filiação de parte deles a partidos de extrema-direita ou mesmo seu desinteresse pela política. O afastamento dos jovens da vida social não é causa, mas resultado de sua exclusão em termos educacionais, econômicos, religiosos e étnicos tornadas evidentes pelos embates com a polícia. É urgente a concepção e prática de políticas públicas efetivas em favor desse grupo populacional como uma saída para as atuais e futuras crises pelas quais o continente e o mundo passarão.

Agradecimentos

Agradeço ao apoio da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo, através dos processos 2021/07353-2 e 2022/15194-4.

Bibliografia

- Barata, C. (2017, maio 3). A política francesa vista com sotaque português e um tique Le Pen. *Publico*. <https://www.publico.pt/2017/05/03/mundo/reportagem/a-politica-francesa-vista-com-sotaque-portugues-e-um-tique-le-pen-1770705>
- Bonelli, M. da G. (1998). A competição profissional no mundo do Direito. *Tempo Social*, 10(1), 185–214. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0103-20701998000100012>
- Bottoms, A., & Tankebe, J. (2012). Beyond procedural justice: A dialogic approach to legitimacy in criminal justice. *The Journal of Criminal Law and Criminology* (1973-), 102(1), 119–170.
- Bradford, B., & Quinton, P. (2014). Self-Legitimacy, Police Culture and Support for Democratic Policing in an English Constabulary. *SSRN Electronic Journal*. DOI: <https://doi.org/10.2139/ssrn.2406350>
- Debbaut, S., & De Kimpe, S. (2023). Police legitimacy and culture revisited through the lens of self-legitimacy. *Policing and Society*, 33(6), 690–702. DOI: <https://doi.org/10.1080/10439463.2023.2183955>
- Durieux, J. (2024, junho 27). Mort de Nahel: Un an après, où en est le plan anti-émeutes proposé par le gouvernement ? *Le Figaro*. URL: <https://www.lefigaro.fr/actualite-france/mort-de-nahel-un-an-apres-ou-en-est-le-plan-anti-emeutes-propose-par-le-gouvernement-20240627>
- European Commission. Statistical Office of the European Union. (2022). *Young people in Europe: A statistical summary 2022*. Publications Office. DOI: <https://data.europa.eu/doi/10.2785/684958>
- Foroudi, L., & Jabkhiro, J. (2023, junho 28). Macron diz que assassinato de jovem pela polícia é “indesculpável”. *Agência Brasil*. UEL: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/internacional/noticia/2023-06/macron-diz-que-assassinato-de-jovem-pela-policia-e-indesculpavel>
- Gisi, B., García-Sánchez, E., Novaes Cruz, F., Silvestre, G., & Marques De Jesus, M. G. (2023). The exercise of authority during interactions in custody hearings in São Paulo (Brazil): Building legitimacy through exclusion. *Punishment & Society*, 25(3), 707–724. DOI: <https://doi.org/10.1177/14624745221087707>
- Gisi, B., Jesus, M. G. M. D., & Silvestre, G. (2019). O contato com o público importa? *Plural*, 26(2), 247–270. DOI: <https://doi.org/10.11606/issn.2176-8099.pcs.2019.165683>
- Goupil, M. (2024, abril 10). Emeutes après la mort de Nahel: Ce qu'il faut retenir du rapport de la commission d'enquête. *France TV Info*. URL: https://www.francetvinfo.fr/faits-divers/adolescent-tue-par-un-policier-a-nanterre/emeutes-apres-la-mort-de-nahel-ce-qu-il-faut-retenir-du-rapport-de-la-commission-d-enquete_6478637.html
- Harding, A. (2024, julho 10). Après le choc des élections en France, vient la véritable lutte de pouvoir. *BBC News Afrique*. URL: <https://www.bbc.com/afrique/articles/cjernlw07dro>
- Iacomacci, T. (2023, julho 8). Mort de Nahel: La femme qui a publié la vidéo donne sa version des faits. *La Femme Actuelle*. URL: <https://www.femmeactuelle.fr/actu/news-actu/mort-de-nahel-la-femme-qui-a-publie-la-video-donne-sa-version-des-faits-2158473>
- Israël, L. (2020). *À la gauche du droit: Mobilisations politiques du droit et de la justice en France (1968-1981)*. Éditions EHESS.
- Jonathan-Zamir, T., & Harpaz, A. (2018). Predicting Support for Procedurally Just Treatment: The Case of the Israel National Police. *Criminal Justice and Behavior*, 45(6), 840–862. DOI: <https://doi.org/10.1177/0093854818763230>
- Kouassi, O. (2023, junho 30). *Mort de Nahel: Des couvre-feux imposés dans plusieurs villes d'Île-de-France*. URL: https://actu.fr/societe/mort-de-nahel-bilan-d-une-troisieme-nuit-de-violences-en-ile-de-france_59797735.html

- Lévy, R. (2016). La police française à la lumière de la théorie de la justice procédurale: *Déviance et Société*, Vol. 40(2), 139–164. DOI: <https://doi.org/10.3917/ds.402.0139>
- Lixo ocupa ruas em Paris durante greve de garis: “É terrível, há ratos”. (2023, março 10). *UOL Notícias*. URL: <https://noticias.uol.com.br/ultimas-noticias/afp/2023/03/12/mais-de-5000-toneladas-de-lixo-acumuladas-em-paris-por-greve-de-garis.htm?cmpid=copiaecola>
- Maillard, J. de, Roché, S., Jardin, A., Noble, J., & Zagrodzki, M. (2024). *Déontologie et relations police-population: Les attitudes des gendarmes et des policiers*.
- Marseille en grand. (2023, julho 15). Marseille en grand. URL: <https://www.elysee.fr/emmanuel-macron/marseille-en-grand>
- Mbembe, A. (2005). La République et sa Bête: À propos des émeutes dans les banlieues de France: *Africultures*, n° 65(4), 176–181. DOI: <https://doi.org/10.3917/afcul.065.0176>
- Morgat, R. (2023, novembro 16). Mort de Nahel: Pourquoi Florian M., le policier auteur du tir, a été libéré après une détention provisoire record. *Le Figaro*. <https://www.lefigaro.fr/faits-divers/mort-de-nahel-pourquoi-florian-m-le-policier-auteur-du-tir-a-ete-libere-apres-une-detention-provisoire-record-20231116#:~:text=Mort%20de%20Nahel%20%3A%20pourquoi%20Florian,apr%C3%A8s%20une%20d%C3%A9tention%20provisoire%20record&text=Mort%20de%20Nahel%20%3A%20un%20an,%C3%A9meutes%20propos%C3%A9%20par%20le%20gouvernement%20%3F>
- Mort de Nahel à Nanterre: On vous résume les premiers éléments de l'enquête. (2023, junho 29). *L'Obs avec AFP*. URL: <https://www.nouvelobs.com/justice/20230629.OBS75120/mort-de-nahel-a-nanterre-on-vous-resume-les-premiers-elements-de-l-enquete.html>
- Mort de Nahel M.: Les deux autres passagers donnent leur version des faits. (2023, julho 4). *Le Monde*. URL: https://www.lemonde.fr/societe/article/2023/07/04/mort-de-nahel-m-les-deux-autres-passagers-donnent-leur-version-des-faits_6180466_3224.html
- Mort de Nahel M.: Ouverture d'une enquête sur une cagnotte de soutien au policier qui a tué l'adolescent. (2023, julho 19). *Le Monde*. URL: https://www.lemonde.fr/societe/article/2023/07/19/mort-de-nahel-m-ouverture-d-une-enquete-sur-une-cagnotte-de-soutien-au-policier-qui-a-tue-l-adolescent_6182638_3224.html
- Mucchielli, L. (2011). Pour une sociologie politique des émeutes en France. *Desafios*, 23(2), 223–275.
- Nix, J., & Wolfe, S. (2015). *The impact of negative publicity on police self-legitimacy*.
- Oliveira, R. T. de, Piccirillo, D., & Gomes, A. M. (with Adorno, S., Teixeira, M. C., Nery, M., & Gomes, L. S.). (2023). *A experiência precoce e racializada com a polícia: Contatos de adolescentes com as abordagens, o uso abusivo da força e a violência policial no município de São Paulo (2016 - 2019)*. Aline Gomes.
- Piccirillo, D. (2024). Adolescents' perceptions of police: Acknowledging racial and gender bias. *Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales, Niñez y Juventud*, 22(2), 1–26. DOI: <https://doi.org/10.11600/rclsnj.22.2.6274>
- Réforme des retraites: Une série de mesures applicables au 1er septembre. ([s.d.]). Service-public.org : le site officiel de l'administration française. URL: <https://www.service-public.fr/particuliers/actualites/A16717>
- Retraites: L'interview d'Emmanuel Macron en intégralité. (2023). [Gravação de vídeo]. BFMTV. URL: <https://www.youtube.com/watch?v=HInNZYMNUg>
- Rof, G. (2024, março 2). Marseille en grand: La Cour des comptes relève les faiblesses du plan voulu par Emmanuel Macron. *Le Monde*. URL: https://www.lemonde.fr/politique/article/2024/03/02/marseille-en-grand-la-cour-des-comptes-souligne-les-faiblesses-du-plan-voulu-par-emmanuel-macron_6219690_823448.html

- Schittly, R., & Métais, T. (2023, março 17). Le 49.3 sur la réforme des retraites relance la mobilisation et la crainte d'une explosion sociale. *Le Monde*. URL: https://www.lemonde.fr/politique/article/2023/03/17/reforme-des-retraites-le-49-3-relance-la-mobilisation-et-la-crainte-d-une-explosion-sociale_6165822_823448.html
- Tankebe, J. (2011). Explaining police support for the use of force and vigilante violence in Ghana. *Policing and Society*, 21(2), 129–149. DOI: <https://doi.org/10.1080/10439463.2010.540663>
- Tankebe, J. (2014). Rightful Authority: Exploring the Structure of Police Self-Legitimacy. *SSRN Electronic Journal*. DOI: <https://doi.org/10.2139/ssrn.2499717>
- Tyler, T. R. (1990). *Why People Obey the Law*. Princeton University Press.
DOI: <https://doi.org/10.2307/j.ctv1j66769>
- Tyler, T. R. (2003). Procedural Justice, Legitimacy, and the Effective Rule of Law. *Crime and Justice*, 30, 283–357.
- Tyler, T. R. (2007). Procedural Justice and Courts. *Court Review: The Journal of the American Judges Association*, II(1/2).
- Um ano após a morte do jovem Nahel por um policial na França, sentimento de revolta permanece nos subúrbios. (2024, junho 27). *RFI*. URL: <https://www.rfi.fr/br/fran%C3%A7a/20240627-um-ano-ap%C3%B3s-a-morte-do-jovem-nahel-por-um-policial-na-fran%C3%A7a-sentimento-de-revolta-permanece-nos-sub%C3%BArbios>

(Página deixada propositadamente em branco)

**ESTRATÉGIAS INDÍGENAS NO ÁRTICO EM
TRANSFORMAÇÃO: MUDANÇA CLIMÁTICA,
POLÍTICA E ESTRATÉGIA DA PERSPECTIVA SÁMI**
INDIGENOUS STRATEGY IN A CHANGING ARCTIC:
SÁMI PERSPECTIVES ON CLIMATE CHANGE,
POLICY, AND STRATEGY

Pedro Allemand Mancebo Silva

Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (Brasil)

Instituto de Relações Internacionais

ORCID: 0000-0003-1186-5061

pallemandmsilva@gmail.com

Resumo: O presente texto busca apresentar e discutir a estratégia do Conselho Sámi para o Ártico, com particular atenção para as formulações e enquadramentos desse povo para as políticas e estratégias para o Ártico. Buscamos compreender como os Sámi, a partir do Conselho Sámi, articulam os problemas do desenvolvimento econômico e da mudança climática no Ártico, bem como quais as leituras de conjuntura que informam medidas formuladas por essa organização na defesa do povo Sámi. Assim, buscamos compreender, as prioridades que orientam as formulações estratégias e políticas de organizações indígenas em defesa de seus direitos, territórios tradicionais e no enfrentamento de problemas políticos e econômicos em contextos coloniais.

Palavras-chave: Ártico, desenvolvimento, geopolítica, Sámi, Conselho Sámi.

Abstract: This paper seeks to present and discuss the Sámi Council's strategy for the Arctic, with particular attention to its interpretations of and frameworks for Arctic policies and strategies. We seek to understand how the Sámi, through the Sámi Council, articulate the problems of economic development and climate change in the Arctic, as well as what readings of the situation inform measures formulated by this organization in defence of the Sámi people. In this way, we seek to understand the priorities that guide the strategic and political formulations of indigenous organizations in defence of their rights and traditional lands, and in confronting political and economic problems in colonial contexts.

Keywords: Arctic, development, geopolitics, Sámi, Sámi Council.

Introdução

Em 2007, a expedição Arktika - uma expedição patrocinada pelo Estado russo para a coleta e de dados sobre o solo marítimo do oceano Ártico - fincou uma bandeira de titânio no solo marítimo do Pólo Norte, um ponto estratégico para a reivindicação da Rússia de estender sua zona econômica exclusiva sobre uma parte significativa do Oceano Ártico. A publicação subsequente, pelo Serviço Geológico dos Estados Unidos (USGS), do *Circum-Arctic Resource Appraisal* (2008) contribuiu para aumentar o interesse internacional no potencial econômico e estratégico do Ártico. Os atores, tanto regionais quanto externos, vêm produzindo estratégias e desenvolvendo capacidades para operar na região de modo a promover seus interesses no novo ambiente estratégico do Ártico e diante das oportunidades econômicas emergentes na região.

Os efeitos da mudança climática na geografia física do Ártico e seus impactos no cenário econômico e de defesa, bem como os esforços para a construção e aprofundamento da governança internacional na região tem sido minuciosamente descritos, estudados e teorizados. Esse esforço, entretanto, tem sido geralmente voltado para os objetivos dos Estados, formulado do ponto de vista das relações

interestatais que atravessam o Ártico. Isso se traduziu em um grande enfoque em assuntos como a geopolítica e a governança do Ártico, colocando o Estado como objeto central, seja como ator unitário, seja em seu papel nas organizações intergovernamentais da região. As rotas marítimas emergentes, a exploração de petróleo e os projetos de infraestrutura de transporte foram todos lidos a partir do papel que desempenham nas estratégias formuladas pelo Estado e/ou nos regimes formulados pelas organizações intergovernamentais, ou seja, em sua relação com o Estado e seus interesses e capacidades de intervenção. Essas leituras, centradas no Estado-nação e em sua espacialidade específica, desconsideram formas alternativas pelas quais o desenvolvimento econômico do Ártico e a mudança climática estão criando não apenas novas espacialidades, mas também novas articulações políticas levadas adiante por agentes políticos que não se organizam apenas por meio dos princípios e da lógica do Estado nacional-territorial.

A perspectiva hegemônica nas Relações Internacionais se funda no esquecimento da condição do Ártico como espaço colonizado. Shadian (2014) caracteriza o debate sobre a geopolítica do Ártico a partir da pergunta “*de quem é o Ártico?*”. O presente trabalho busca reformular a discussão sobre a geopolítica do Ártico por meio de uma compreensão das visões e articulações políticas dos povos indígenas do Ártico, especialmente do povo Saami. Ao explorar as perspectivas e leituras indígenas, busca-se trazer a perspectiva de povos colonizados, cuja história é marcada por políticas de assimilação e por uma progressiva intrusão do Estado-Nação em seu território tradicional, buscamos também reverter o apagamento operado pela visão do Ártico como *terra nullius*. Por meio de uma discussão sobre como os projetos de infraestrutura e desenvolvimento econômico estão afetando os povos indígenas em todo o Ártico e como, por sua vez, esses povos estão pensando e enfrentando os desafios impostos pelas mudanças climáticas e pela rivalidade geopolítica interestatal e seus impactos sobre a subsistência e a vida cotidiana dessas populações, buscamos contribuir para reverter esse apagamento. Para isso, o artigo está dividido em quatro partes. Na primeira, delineamos o quadro teórico que orienta o presente esforço, produzindo uma crítica ao tratamento convencional dado no campo das RI às lutas políticas dos povos indígenas, mas também pensando uma abordagem alternativa que permita a análise de tais questões. A estrutura teórica

proposta ajuda a direcionar nosso olhar para as interrupções da vida cotidiana e dos ritmos que se desenvolvem no Ártico, e como diferentes povos e culturas pensam o desenvolvimento econômico e sua relação com a natureza e o meio ambiente. Isso está associado a uma compreensão de como os rearranjos espaciais do Ártico e as consequências da mudança climática estão sendo visados pelas lutas políticas e organizações dos povos indígenas do Ártico.

Quadro teórico

A abordagem hegemônica nas RI para as questões do Ártico tende a olhar para a região pelas lentes da “*geopolítica*” (Borgeson, 2008; Blunden, 2010, Antrim, 2010) e da “*governança*” (Young, 2009; Bailes, Heininen, 2012; Koivurova, 2009), termos associados às abordagens neorrealista ou neoinstitucionalista, respectivamente. Aqueles que usam as lentes da “*geopolítica*”, partindo de uma visão neorrealista, tendem a apresentar um grande foco em questões de defesa e segurança e no processo de adaptação e atualização das capacidades materiais para garantir a soberania sobre os territórios do Ártico e aumentar os aparatos de segurança nacional. Isso geralmente é feito por meio da leitura de como os efeitos físicos da mudança climática podem impactar a percepção do Estado sobre as ameaças (estrangeiras) no Ártico, além de delinear as oportunidades econômicas (domésticas) que surgem na região. Podemos descrever a questão norteadora de tais trabalhos em “*como a mudança climática está afetando o ambiente de segurança no Ártico?*”, revelando a centralidade das disputas interestatais para esse corpo de pesquisa.

Enquanto as RI neorrealistas tendem a tratar os povos indígenas do Ártico como um “obstáculo” ou um “problema” com o qual os Estados devem lidar - excluindo-os completamente do processo de teorização -, as RI neoinstitucionalistas geralmente enquadram suas questões pelas lentes da representação. O mero reconhecimento dos seis Participantes Permanentes no Conselho do Ártico é tratado como um sinal da inclusão desses povos e de suas demandas na agenda de governança. O trabalho de Ingrid Medby (2019) sobre o pessoal do Estado e a identidade do Ártico fornece uma forte crítica a essa suposição, adotando a perspectiva de um Estado “povoado”,

vendo como os praticantes da política do Ártico e sua atividade cotidiana reforçam a hegemonia do Estado no Ártico. A mudança do Estado como entidade monolítica para um Estado povoado mais matizado e teórico nos ajuda a compreender como os discursos e as práticas de inclusão são instrumentalizados para silenciar as vozes e as demandas indígenas e restringir a participação e a cidadania plena dessas populações às instâncias em que são “representadas” - geralmente a esfera pública doméstica/local - ou ao desempenho de um papel que destaca a alteridade.

Por outro lado, o tratamento da “governança” foca no processo de expansão, produção e implementação de regimes internacionais na região. O foco nas relações interestatais permanece, embora com nuances importantes, já que esse conjunto de autores costuma considerar agentes não estatais, como organizações indígenas, em suas teorizações. Esse tratamento, no entanto, pensa esses atores na chave dos “grupos de pressão”, e tem alguma dificuldade em enxergar os impactos e heranças do colonialismo na construção da agência política e reivindicações de povos indígenas. Além disso, Medby (2019), mostra como a representação indígena nos fóruns internacionais pode (e é) tornada nula pelos protocolos de participação e inserção desses povos na programação, bem como pela atuação de burocratas - que enxergam a representação indígena e as reivindicações desses povos como pautas domésticas, dando pouca importância à atuação transnacional desses povos.

Embora diferentes tanto nos temas quanto no tratamento teórico das questões do Ártico, as duas principais escolas de Relações Internacionais compartilham o debate sobre o desenvolvimento econômico e as mudanças climáticas a partir de um olhar centrado no estado nacional territorial e em suas espacialidades historicamente específicas - elevando-as à condição de universalidade ou mesmo unicidade. A mudança climática é entendida como um objeto de governança, o prenúncio de novas ameaças e novas oportunidades econômicas. Outro traço comum entre o debate neorrealista e neoinstitucionalista das Relações Internacionais é a forma como o Ártico é discutido. Diante da escala contemporânea dos projetos de infraestrutura e do conhecimento das potencialidades econômicas da região, as discussões tendem a se concentrar no Ártico como um espaço sem infraestrutura, sem regimes adequados que regulem a atividade na região, como espaço distante do alcance dos Estados litorâneos. Os discursos sobre a geopolítica e a governança do

Ártico não têm história e pessoas no Ártico, criando o cenário de uma região que está em disputa e precisa da intervenção de estruturas de governança (interestatais) para ser desenvolvida de forma adequada, sustentável.

Ambas as escolas também compartilham pressupostos espaciais - especialmente sobre a ideia de território - que olham o espaço como uma colcha de retalhos de territórios delimitados sobre os quais a autoridade do Estado é exclusiva - o que John Agnew e Stuart Corbridge (1995) chamaram de “armadilha territorial”. Os principais efeitos de tais suposições são a centralidade do Estado-nação como única forma legítima de organização política, o que exclui a discussão e a teorização sobre outras formas, especialmente aquelas desenvolvidas por populações marginalizadas e colonizadas, como os povos indígenas do Ártico. Os pressupostos espaciais são a principal razão pela qual os estudiosos de RI tendem a tratar o Ártico como uma região selvagem, vazia e o desenvolvimento econômico da região em uma perspectiva atemporal, a-histórica. Ao discutirmos a mudança climática e o desenvolvimento econômico do Ártico, nos deparamos constantemente com outras espacialidades além daquelas praticadas pelo Estado-nação, bem como com diferentes formas de envolvimento em atividades políticas e de exercício da cidadania que não estão, em princípio, vinculadas ao Estado ou ao sistema interestatal.

A visão dominante da geopolítica e da governança do Ártico também tem se esquecido do processo de colonização dos espaços do Ártico e dos projetos e políticas de assimilação dos povos indígenas da região. A visão do “Ártico vazio”, *terra nullius* anda de mãos dadas com a ideia de uma necessidade de Estados ocuparem, integrarem e desenvolverem a região, muitas vezes sem refletir sobre as necessidades, os pontos de vista e as decisões dos povos indígenas do Ártico. Os planos de desenvolvimento econômico e construção de infraestrutura são frequentemente discutidos como formas de territorializar o Ártico e estender a presença dos Estados lindeiros aos espaços vazios do norte. O discurso dominante das RI sobre as questões do Ártico tem mostrado uma tendência a produzir um Ártico mais branco, mais europeu, como objeto de intervenção estatal, minimizando ou ignorando completamente a presença e a história dos povos indígenas do Ártico e as formas pelas quais eles se organizaram para lutar contra o colonialismo, suas ideias sobre o econômico, o político e sobre o papel do desenvolvimento econômico, bem como

pelas formas pelas quais eles se organizam politicamente para formular e atender às suas próprias demandas. Contra esse pano de fundo teórico, proponho aqui uma estrutura teórica eclética e útil tanto para problematizar os discursos dominantes sobre geopolítica e governança quanto para redirecionar nosso olhar e permitir a descrição e a teorização das relações internacionais do Ártico que considerem a diversidade de formações políticas e econômicas presentes na região.

A teoria das relações internacionais dominante, ao discutir o Ártico, emprega suas ideias do Ártico “vazio” e da suposta necessidade de intervenção na região, especialmente ao debater projetos econômicos para a região e acaba reforçando a “*parede temporal*” (Blaney, Inayatullah, 2010) do capitalismo. A visão do Ártico como um espaço de falta em um momento em que o conhecimento do potencial econômico da região é cada vez mais preciso demanda por si só a criação das capacidades internas e da estrutura regulatória necessárias para aproveitar tais oportunidades. Esse é o principal fator por trás dos projetos de desenvolvimento de infraestrutura e tem sido uma parte fundamental das estratégias e dos esforços de governança do Ártico. A corrida para estabelecer regimes e formular esses projetos é um exemplo do que Nancy Fraser chama de “*moradas ocultas*” do capitalismo - nesse caso, especialmente, o papel da natureza e do Estado na viabilização do processo de acumulação de capital, garantindo as condições de possibilidade do próprio capitalismo. À medida que o novo cenário do Ártico emerge, especialmente como a fonte de 13% do petróleo não descoberto da Terra e 30% das reservas de gás inexploradas, os Estados (e alguns acadêmicos) tendem a cair na posição de ver a natureza como uma fonte abundante e como um sumidouro para as externalidades da exploração de petróleo e gás e do carbono emitido por navios, trens e o processo de construção de infraestrutura. O aproveitamento adequado dessas novas oportunidades, por outro lado, exige um papel ativo do Estado na promoção do desenvolvimento econômico do Ártico, como uma forma de possibilitar e acelerar a acumulação de capital na região.

A questão do desenvolvimento econômico no Ártico é atualmente discutida como sinônimo de promoção de atividades de extração de recursos, bem como de construção de infraestrutura de transporte. Esse desenvolvimento busca possibilitar e sustentar a acumulação de capital regional e globalmente, como é o caso do desenvolvimento da navegação da NSR. Os sujeitos desse desenvolvimento são os Estados nacionais-

territoriais modernos que circundam o Ártico, bem como os atores extra-árticos com interesse em desenvolver atividades econômicas na região (como a China e sua Rota da Seda Polar). Os povos indígenas, nas palavras de Gitte DuPlessis (2020), “*estão no caminho do ‘progresso’, do ‘desenvolvimento sustentável’* e do posicionamento geopolítico para um *boom* iminente de recursos no Ártico” e, portanto, são constantemente alvo de intervenções estatais que buscam territorializar o Ártico e organizar suas atividades econômicas com o objetivo de harmonizá-los com os planos de desenvolvimento dos Estados do Ártico. Para explicar a situação e as articulações políticas dos povos indígenas do Ártico, nossa estrutura teórica se volta para o pós-desenvolvimentismo e a crítica do discurso do desenvolvimento econômico, com atenção especial a duas questões: a relação entre o desenvolvimento capitalista e a natureza (Tetreault, 2018) e o exercício e a articulação da cidadania ambiental (Jasanoff, 2005).

Tetreault (2018) explora as contradições entre o desenvolvimento capitalista e o meio ambiente, apontando como, além da tendência à superprodução, o capital tende a minar suas próprias condições de possibilidade. As condições naturais - recursos, equilíbrio climático - fazem parte dessa contradição, uma vez que o capital esgota recursos, degrada o clima e ecossistemas e não pode internalizar os custos de reprodução desses elementos, nem prever a coordenação necessária para remediar as externalidades ambientais negativas, pois isso significaria renunciar ao lucro de curto prazo (Tetreault, 2018). Essa incapacidade gera tensões sociais, especialmente quando os efeitos da mudança climática já se fazem sentir. Quando planos para tais atividades surgem em meio a essas tensões sociais, é interessante pensar em como articular a conjunção entre mudança climática, desenvolvimento econômico e governança democrática. Essa encruzilhada leva à questão do exercício da cidadania em face dos riscos ambientais provocados por esse desenvolvimento econômico. O conceito de cidadania ambiental, desenvolvido por Sheila Jasanoff (2005), é uma ferramenta útil para articular essa conjunção.

À medida que as questões ecológicas e climáticas começaram a ser objeto de debate público, o exercício da cidadania e o direito de questionar e debater tais assuntos se expandiram de um nicho muito específico de cientistas para as comunidades afetadas pelos problemas ecológicos. O trabalho de Jasanoff (2005) traz importantes percepções sobre como a cidadania pode ser exercida em arenas internacionais, excepcionalmente

quando as questões em pauta são consideradas como assuntos de produção e aplicação de conhecimento técnico sobre a dinâmica ambiental. Ao expor a evolução do papel da ciência nos compromissos políticos e nas questões ambientais, essa linha de pensamento também revela tensões na criação de uma arena política transnacional, enquanto a constituição da própria ideia de cidadania ainda está vinculada ao Estado-nação. Ao analisar o exercício da cidadania ambiental das populações indígenas no Ártico, deve-se ter em mente a dualidade de sua atividade política, que é estruturada para lutar tanto na arena doméstica quanto na internacional, por meio de organizações transnacionais, como é o caso do Conselho Sámi.

Ao discutir a geopolítica do Ártico sob a perspectiva dos povos indígenas e sua relação com a natureza, é útil pensar em duas outras questões. A primeira está ligada à conjunção de espacialidades na região, descrita no trabalho de Gitte DuPlessis (2020) sobre pastoreio de renas e formas de vida nômades dos Sámi no Ártico. Na esteira da emergência do Ártico geopolítico e da narrativa da “disputa pelo Ártico”, os Estados estão correndo para criar redes de transporte e outros tipos de infraestrutura que permitam a exploração adequada da região, além de buscar aumentar sua “consciência situacional”, ou seja, exercer melhor as capacidades de controle e monitoramento dos espaços do Ártico. Essas atividades e os discursos que as apoiam são exemplos de “*atividades de estriamento*” (Duplessis, 2020), atividades por meio das quais o Estado biopolítico moderno impõe sua espacialidade estriada sobre a espacialidade lisa do povo Sámi nômade. O desenvolvimento da infraestrutura de transporte desempenha um papel importante nesse processo, pois é uma das formas pelas quais o Estado ocupa um espaço e exerce controle sobre ele, organizando-o a partir de pontos (Duplessis, 2020) e das conexões entre eles, estriando o espaço e permitindo o governo das mobilidades e de outras espacialidades na região. As atividades de estriamento no Ártico dependem muito do planejamento e da construção de infraestrutura física e de corredores logísticos que criam as linhas necessárias para conectar pontos estratégicos, não apenas com o objetivo direto de possibilitar a atividade econômica por meio da circulação, mas também como uma forma de aproveitar as vantagens estratégicas proporcionadas por esses pontos e conexões - elaborando a geometria do poder delineada por Eyal Weizman (2004) em sua discussão sobre o planejamento político de Ariel Sharon e sua orientação para o controle do território.

A segunda é a interação entre os ritmos e a vida cotidiana. Os fenômenos observados até agora - projetos de desenvolvimento econômico, os efeitos da mudança climática e as atividades de estriamento associadas - têm impactos consideráveis sobre os meios de subsistência e a vida cotidiana dos povos indígenas do Ártico e também estão alterando os ritmos que ditam e permeiam a vida dessa população. A diminuição da cobertura de gelo, o crescente interesse na criação de corredores de transporte na região, a integração do Ártico aos circuitos de acumulação de capital e distribuição de mercadorias são realidades emergentes com seus próprios ritmos, dissociados dos ritmos que, até o momento, eram predominantes nas regiões do Ártico. Esses dois grupos de ritmos - os das tentativas humanas de “desenvolver” a região e os provocados pela mudança climática - entram em uma relação de arritmia, pois há uma clara tendência de conflito entre o ritmo que os Estados litorâneos e a estrutura de governança interestadual estão tentando criar na região e os ritmos estruturados pelos modos de vida tradicionais nômades no Ártico.

Os Sámi e a colonização de Sápmi

Os Sámi são um povo dividido em quatro países. Sápmi, território tradicional desse povo, se localiza na porção setentrional da Fino-Escandinávia, compondo os territórios de Rússia, Noruega, Suécia e Finlândia. O contato com os Sámi é registrado desde a Idade Média e, a partir do século XVI, a consolidação dos Estados Nacionais na região representou um constante avanço dos esforços de colonização da região. Inicialmente, o contato com os Sámi foi, em grande parte, pacífico, sendo eles grandes responsáveis pela possibilidade de comunicação e transporte entre os reinos que disputavam a região. Durante esse período, os reinos que disputavam a região se ocupavam de estabelecer esferas de taxaço em Sápmi, cobrando impostos sobre os Sámi que, por serem nômades, constantemente passavam pelas situações de tributação dobrada. No século XVIII, em especial após a Grande Guerra do Norte, as fronteiras em Sápmi começaram a se estabilizar, bem como as relações entre os atores da região - o que representou um renovado interesse no potencial econômico da colonização de Sápmi.

Inicialmente, os direitos dos Sámi às suas atividades tradicionais foram respeitadas e amparadas por meio de acordos internacionais, em especial entre a Noruega e a Suécia. Um documento importante nesse percurso é o Códice Lapão (*Lapp Codicil* em tradução livre), parte de um acordo de paz entre a Suécia e a Noruega, que previa não apenas o direito à vida nômade, mas também a neutralidade em caso de guerras entre os reinos da região. Com a chegada do século XIX, no entanto, e com o progressivo fechamento das fronteiras, o espaço onde essas provisões tinham validade foi se estreitando. Em 1809, a Finlândia foi cedida pela Suécia à Rússia como um Grão ducado autônomo, fechando parte importante de Sápmi à liberdade de migração e movimento dos Sámi - uma vez que a Rússia nunca foi signatária do pacto. Além disso, com a união entre Suécia e Noruega, em 1814, o Códice se tornou obsoleto, e questões concernentes aos direitos dos Sámi passaram a ser resolvidas pela via da legislação doméstica sueca. Ao longo do século XIX, as fronteiras que passaram a atravessar Sápmi tornaram a região de uma zona de contato, comunicação e conexão em uma região de exclusão, fechada às possibilidades de movimento e às atividades tradicionais dos Sámi.

Ao longo do século XX, os Sámi passaram a se organizar politicamente em defesa de seus direitos. A partir do manifesto de Elsa Laula Renberg e da Conferência Nacional Sámi, uma onda de ativismo político se construiu, não apenas nos cenários nacionais, mas também em uma articulação transnacional em prol dos direitos Sámi - com especial ênfase para a defesa da mobilidade nômade e do pastoreio de renas. Na segunda metade do século, no entanto, alguns movimentos importantes geraram grandes ganhos para a atuação política dos Sámi. O Conselho Sámi, por exemplo, foi criado em 1959. Pouco depois, em 1969, tem início o conflito socioambiental de Alta - a Controvérsia de Alta - que gerou ampla mobilização em defesa dos territórios tradicionais dos Sámi e, como um de seus resultados, trouxe a criação dos Parlamentos Sámi.

O conflito da controvérsia de Alta se dá quando se descobrem planos para a construção de um grande complexo de geração de energia hidrelétrica na região de Alta-Kautokeino. Essa região, banhada pelo rio Alta, é de grande importância para a mobilidade Sámi por conectar regiões de pastagem de inverno com regiões de verão, além de representar um caminho para as renas e humanos com abundância

de peixes. Após essa descoberta, a pressão dos Sámi mobilizou amplos setores da sociedade norueguesa e da sociedade civil global na *Folkeaksjonen*, a Ação Popular, que adotou uma estratégia de obstrução das obras entre 1979 e 1982. Paralelo a isso, a mobilização Sámi visava atingir as autoridades norueguesas, especialmente a primeira-ministra Gro Harlem Brundtland. Os Sámi organizaram um acampamento em frente ao Parlamento Norueguês e ao menos duas greves de fome. Após um ato de sabotagem fracassado, o movimento perdeu seu impulso inicial e foi derrotado e a usina de Alta, embora em uma versão reduzida, construída. Essa derrota, no entanto, chamou atenção para a necessidade de tratar das especificidades dos Sámi na Noruega, levando à criação do Parlamento Sámi norueguês.

Os *Sámediggi*, os parlamentos Sámi, logo se espalharam pela Fino-Escandinávia. Em geral estruturas administrativas e, apesar do nome, sem capacidade legislativa, esses órgãos, em geral, são responsáveis por gerir verbas e projetos relativos a Sápmi, em especial no campo da educação e da cultura, e são órgãos consultivos do poder executivo desses Estados, visando providenciar opiniões e sugestões especializadas a partir da representação e da consulta às comunidades Sámi. Membros desses órgãos são eleitos por eleição direta pelos Sámi - definidos como pessoas auto identificadas como Sámi e que têm ao menos um avô que usava o idioma Sámi para se comunicar. Na Noruega, em particular, os partidos do parlamento se fazem representar no Parlamento Sámi. Na Suécia, por sua vez, há partidos específicos para o *Sámediggi*. Os três parlamentos Sámi criaram o Conselho Parlamentar Sámi, órgão transnacional de coordenação política e articulação. Além desse órgão, esse povo ainda se articula transnacionalmente por meio do Conselho Sámi, que atua em fóruns internacionais, organismos intergovernamentais de direitos humanos, entre outras organizações.

É interessante notar que, no século XXI, os Sámi vem travando inúmeras lutas por terra e território, em defesa de suas formas tradicionais de vida. A exploração de recursos no Ártico coloca novas dimensões para as disputas pelo uso da terra, em especial pela intensificação da exploração de minerais e da necessidade de garantir a circulação dessas mercadorias até seus mercados consumidores. Na Suécia, por exemplo, o Parlamento Sámi lidera a luta contra a mineração em Gállok. Na Noruega, pastores de rena protestam constantemente contra o abate forçado de animais

determinado pelo Estado para garantir a “sustentabilidade” da atividade tradicional enquanto se força a criação de renas em cativeiro (e se limitam às mobilidades associadas a essa atividade). A transição energética, que busca a construção de redes de produção e distribuição de energias renováveis de baixo impacto e baixa emissão de carbono, também impactam desproporcionalmente os territórios tradicionais dos Sámi, trazendo problemas como o barulho, contaminação de solos e redução do espaço disponível para a vida nômade. Todas essas disputas mostram não apenas os problemas e heranças da colonização de Sápmi, mas também das novas formas que o colonialismo pode tomar, mesmo em prol de objetivos políticos nobres como a transição energética e a redução das emissões de carbono

A estratégia para o Ártico do Conselho Sami

O Conselho Saami é um Participante Permanente Indígena (PPI) do Conselho do Ártico, uma organização voluntária e não-governamental do povo Sami, juntamente com outras 5 organizações. Essas, de acordo com o Conselho do Ártico, são organizações que representam um único povo indígena que vive em mais de um Estado do Ártico ou uma organização que reúne vários povos indígenas do Ártico que vivem em um único Estado do Ártico (como é o caso da Associação Russa de Povos Indígenas do Norte). A criação dessa categoria tem o objetivo formal de garantir a participação ativa desses povos, bem como assegurar a consulta a esses povos nos processos de tomada de decisão que ocorrem no Conselho do Ártico.

Em 2017, o Conselho Sámi publicou sua estratégia para o Ártico, definindo vários objetivos e medidas para fortalecer a representação do povo Sami no Conselho do Ártico, além de posicionar o Conselho Saami como parceiro e parte interessada nas questões do Ártico. Ela começa definindo Sápmi inteira (fig. 1) como parte do Ártico, sinalizando uma ruptura com as definições estabelecidas pelos Estados do Ártico e pelo Conselho do Ártico - que levam em conta a linha do paralelo 66º N. Essa definição também tem a função de expandir as medidas previstas no documento para todo o território Sami, levando em conta o modo de vida nômade desse grupo. A estratégia, então, procura delinear medidas para atingir os seguintes objetivos:

atuar como um parceiro sólido e confiável nas questões Sámi do Ártico, garantir o direito de escolha, proteção ambiental e do clima, implantar o conhecimento e a ciência Sami para o desenvolvimento de Sápmi e ser um parceiro na política e na tomada de decisões em questões do Ártico.



Fig. 1 - Localização de Sápmi, em azul

(URL: <https://commons.wikimedia.org/wiki/File:LocationSapmi.png>).

Fig. 1 - Location of Sápmi, in blue

(Source: (<https://commons.wikimedia.org/wiki/File:LocationSapmi.png>).

A primeira parte do documento trata dos desafios institucionais e diplomáticos enfrentados pelo Conselho em suas atividades, além de delinear as capacidades que o Conselho Sami deve desenvolver para ser um parceiro nas questões Sami do Ártico. Do ponto de vista institucional, o foco está na criação de uma rede de especialistas e comunidades Sami, bem como na criação de estratégias de captação de recursos para o Conselho. No aspecto diplomático, o conselho busca alcançar a participação plena em todos os grupos de trabalho do Conselho do Ártico, bem como garantir a criação da posição de um copresidente indígena para cada um deles - além de buscar ocupar a estrutura da Secretaria dos Povos Indígenas, especialmente por meio da alocação regular de estagiários nela (Samiraddi, 2017). A estratégia então se volta para as questões

de autodeterminação do povo Sami, onde o foco está na mobilização da unidade de direitos humanos do conselho e na revisão das legislações nacionais para “[...] *garantir a base legal que sustenta e protege as atividades do povo Sami no Ártico*” (Samiraddi, 2017). Outro ponto importante aqui é a necessidade percebida do direito dos povos indígenas de consentir com as atividades desenvolvidas em seus territórios e terras consuetudinárias.

Ao tratar do clima, o Conselho reforça seu apoio aos Acordos de Paris como quadro de referência para a política ambiental, bem como para a avaliação das políticas, além de assumir o compromisso de criar modelos para análise de riscos e custos ambientais em Sápmi e criar instrumentos para mitigar os efeitos das mudanças climáticas e se adaptar às novas realidades por ela impostas. Outro aspecto interessante aqui é a criação de um projeto sobre toponímia Sámi para identificar as transformações ambientais. Isso está em consonância com as medidas delineadas na primeira parte, como a formação de redes de especialistas Sami, e segue-se à discussão sobre como envolver e mobilizar o conhecimento indígena Sami em conjunto com o conhecimento científico e garantir participação e acesso a pesquisas e dados produzidos sobre questões Sami e do Ártico. As medidas tomadas vão desde a avaliação das lacunas no conhecimento e a formulação de uma agenda de pesquisa até a concentração da pesquisa nas “[...] *consequências do desenvolvimento contínuo de recursos, incluindo avaliações baseadas em risco*”, apontando para o papel da ciência e do conhecimento indígena no exercício da função de consulta e participação desempenhada pelo Conselho Sámi.

O último ponto a ser destacado são as medidas formuladas pelo Samiraddi para ser um parceiro na política e na tomada de decisões sobre as questões do Ártico. Sob essa ótica, temas como o desenvolvimento de recursos e o crescimento econômico, de suma importância para as estratégias formuladas pelos Estados do Ártico, são tratados do ponto de vista da subsistência e das demandas dos Sami. É interessante notar, por exemplo, que as duas primeiras medidas delineadas para o desenvolvimento de recursos dizem respeito ao uso da melhor ciência ocidental disponível e do conhecimento tradicional indígena para determinar a sustentabilidade de uma iniciativa e apoiar as comunidades na proteção das terras tradicionais dos Sami. A exploração de recursos naturais, para o Conselho Sámi,

deve estar associada ao compromisso de promover a saúde física e mental das comunidades Sámi, bem como a melhoria de sua segurança alimentar. Outro elemento importante é a visão de que as iniciativas de desenvolvimento de recursos nas terras Sami

“[...] exigem o estabelecimento, a manutenção e a melhoria das necessidades de infraestrutura básica, incluindo habitação, educação, saúde e infraestrutura de prestação de serviços sociais, e redes de comunicação básicas que facilitem as atividades do setor público e o empreendedorismo do setor privado”

(Samiraddi, 2017, p.12, tradução do autor)

Essa compreensão do crescimento econômico e do desenvolvimento está associada, novamente, à importância de capacitar as comunidades e instrumentalizar o conhecimento que é útil para as negociações entre as comunidades Sami e as autoridades políticas. No final, também é indicado que o Samiraddi se compromete a analisar como os diferentes regimes fiscais que atravessam Sápmi podem ser usados para promover o crescimento econômico e o bem-estar das comunidades.

Uma leitura atenta do documento revela alguns pontos interessantes sobre como o povo Sami, por meio das atividades desenvolvidas no Conselho do Ártico, está enfrentando uma série de temas importantes nas relações internacionais contemporâneas do Ártico. Embora não esteja expresso explicitamente, a importância do exercício da cidadania ambiental e a relação desse exercício com o conhecimento científico (e tradicional) permeiam o documento e são importantes na sua compreensão do processo de desenvolvimento econômico. Embora haja a necessidade de se envolver em pesquisas científicas e mobilizar o conhecimento científico para defender os direitos dos Saami, ser ouvido no Conselho do Ártico, para criar uma organização forte e projetar suas iniciativas, o conhecimento tradicional, sua produção e aplicação a questões do mundo real também são importantes nesse processo. E não apenas como uma contrapartida “tradicional” da ciência “ocidental”, mas para intervir adequadamente na defesa do direito dos Sami à autodeterminação, à subsistência e para mitigar os efeitos

das transformações ambientais. Essa também é uma tentativa de criar uma agenda indígena para a governança e o desenvolvimento econômico do Ártico a partir de uma perspectiva que não dependa (diretamente) de uma agência estatal para sua execução

Essa noção de cidadania ambiental e uso do conhecimento informa uma visão interessante do desenvolvimento econômico. Embora haja ênfase na necessidade de desenvolver recursos e promover o crescimento econômico em Sápmi, essas medidas são pensadas em um contexto em que as comunidades Sami e seu bem-estar (material e psíquico) são fundamentais para a formulação de políticas e para a estratégia do Conselho Sámi. A centralidade da proteção da comunidade e do meio ambiente é utilizada juntamente com uma visão que prioriza o estabelecimento de um quadro ético-político para que os Saami enfrentem os projetos de desenvolvimento de recursos, e não a promoção desse desenvolvimento como um fim em si mesmo. Ainda na área econômica, embora a proteção ambiental seja uma questão importante, há um grande foco na adaptação às condições de mudança do Ártico. O crescimento econômico não é um objetivo a ser abandonado, mas a ser alcançado usando a potencialidade econômica de Sápmi, fornecendo iniciativas para o desenvolvimento do turismo, dos negócios e do empreendedorismo Sami.

Considerações finais

O surgimento do discurso sobre a geopolítica e a governança do Ártico deu origem à visão de um Ártico “vazio”. O foco nas potencialidades econômicas do Ártico, do ponto de vista do desenvolvimento capitalista e em escala global, produziu uma infinidade de reflexões sobre o que “falta” ao Ártico para se tornar o que os Estados e o processo de acumulação de capital precisam - uma rota de navegação global viável, um espaço defensável e controlável, uma fonte abundante de recursos e soluções para problemas econômicos, uma nova fronteira de acumulação capitalista. Até o momento, os povos indígenas desempenharam apenas o papel de participantes formalmente reconhecidos na governança do Ártico ou de

objeto do governo, especialmente nas esferas domésticas. Quando a questão do desenvolvimento econômico é discutida, os povos indígenas não são os sujeitos que pensam em tais projetos e geralmente são considerados um obstáculo no caminho do desenvolvimento.

A teorização centrada no Estado-nação ou nas estruturas de governança intergovernamental, portanto, tende a produzir um Ártico vazio e um silêncio total sobre os povos indígenas. Isso está enraizado em uma compreensão que considera o Estado nacional-territorial como a principal forma de organização política na arena internacional e que não leva em conta as formas de vida nômade e as estruturas políticas cuja existência está ameaçada pelo avanço da mudança climática e pelos esforços liderados pelo Estado para monitorar e controlar o espaço de forma mais eficaz. Contra essa visão, propusemos uma perspectiva teórica que é útil para problematizar as narrativas e pressupostos teóricos dominantes e para ler as articulações realizadas pelos povos indígenas no Ártico. Por meio de uma leitura atenta da estratégia do Conselho Sámi para o Ártico, vimos um exemplo de como um povo indígena do Ártico está tentando se adaptar às transformações e criar sua própria perspectiva de desenvolvimento econômico e articulação política para enfrentar os desafios da mudança climática. Essa perspectiva, centrada no bem-estar das comunidades Sami, coloca a exploração de recursos e o crescimento econômico a serviço da segurança alimentar, da saúde física e mental, da sustentabilidade ecológica e da conservação ambiental. Isso colide frontalmente com os projetos e estratégias estabelecidos pelos Estados, que privilegiam a construção da capacidade estatal de explorar os recursos e viabilizar a atividade econômica, a acumulação de capital, por meio dos recursos da região.

É importante lembrar que as organizações indígenas que publicaram estratégias para o Ártico (até o momento, o Conselho Saami e o Conselho Circumpolar Inuite) são Participantes Permanentes Indígenas do Conselho do Ártico. As estratégias publicadas por elas não são isentas de problemas, e a relação entre essas organizações e as estruturas de governança local/nacional dos povos indígenas do Ártico deve ser compreendida adequadamente para delinear as tensões e os possíveis problemas na representação dessas populações pelos PPI's no Conselho

do Ártico. O fato de serem PPI significa que eles ainda são endossados pelos Estados do Ártico como participantes da governança da região, o que pode prejudicar sua capacidade de representar as demandas reais dos povos indígenas. Um exemplo disso é a governança Saami, realizada pelos Parlamentos Saami da Noruega, Suécia, Finlândia, e pelo Conselho Parlamentar (que reúne todas essas organizações). Os vínculos entre essas instâncias e o Conselho Sami devem ser esclarecidos para uma melhor compreensão da política e da representação indígena na política do Ártico, e suas visões sobre questões econômicas devem ser comparadas para entender as tensões subjacentes a essa representação. Um povoamento teórico das estruturas de governança Saami é um bom ponto de partida para mapear essa política.

Pesquisas futuras também devem se concentrar na comparação entre as estratégias para o Ártico produzidas por diferentes povos indígenas da região e sua relação com as condições e lutas dos povos indígenas no norte circumpolar. Isso também implica repensar a geopolítica buscando entender os diferentes métodos empregados pelos Estados para colonizar e assimilar os Inuites, Sami, Gwich'in e outros povos presentes na região. Isso é crucial para o mapeamento das estratégias de resistência e das formas de organizações políticas que elas implicaram, tanto nacional quanto transnacionalmente.

Por fim, as disputas encabeçadas por organizações do povo Sámi hoje demonstram a necessidade de politizar a formulação e implementação das políticas de transição verde. A transição energética, formulada a partir do Estado e para seus objetivos estratégicos, pode e vai perpetuar injustiças baseadas na relação colonial de ocupação e controle da terra. A implementação desse processo precisa ser disputada e tensionada para que o controle do processo e das estruturas de produção e distribuição das energias renováveis, por exemplo, não sejam do Estado ou das empresas, mas que elas possam ser pensadas e dimensionadas para atender às necessidades materiais e demandas das comunidades em cujo território tais soluções serão implementadas.

Referências Bibliográficas

- Agnew, J. A., Corbridge, S. (2010). The Territorial Trap. In: *Mastering Space: Hegemony, Territory and International Political Economy*. Routledge.
- Antrim, C. (2010). The Next Geographical Pivot: The Russian Arctic in the Twenty-first Century. *Naval War College Review*, Vol. 63, n.º 3, 15-38.
- Bailes, A. J. K., Heininen, L. (2012). *Strategy Papers on the Arctic or High North: A comparative study and analysis*.
- Blaney, D., Inayatullah, N. (2010). *Savage Economics: Wealth, Poverty, and the Temporal Walls of Capitalism*. Abingdon: Routledge.
- Blunden, M. (2009). The New Problem of Arctic stability. *Survival: Global politics and strategy*, Volume 51, n.º 5.
- Borgerson, S. (2008). Arctic meltdown – the economic and security implications of global warning. *Foreign Affairs*, March/April.
- DadwaL, S. R. (2014). Arctic: The Next Great Game in Energy Geopolitics? *Strategic Analysis*, 38:6, 812-824, DOI: <https://doi.org/10.1080/09700161.2014.952936>
- Duplessis, G. (2020). Killing Reindeer: a spatial analysis of nordic states and nomadic forms of life in the arctic. *International Political Sociology*, [S.L.], 9 abr. 2020. Oxford University Press (OUP), 1-19, DOI: <http://dx.doi.org/10.1093/ips/olaa008>.
- Fraser, N. (2014). “Behind Marx’s Hidden Abode: For an Expanded Conception of Capitalism”. *New Left Review*, no. 86: 55-72.
- Jasanoff, S. (20005). “Science and environmental citizenship”. In: Dauvergne, Peter (ed.) *Handbook of Global Environmental Politics* (Cheltenham, UK, Northampton, MA, USA: Edward Elgar), ch. 23.
- Koivurova, T. (2010). Limits and possibilities of the Arctic Council in a rapidly changing scene of Arctic governance. *Polar Record*, volume 46, número (2), 146-156.
- Klare, M. (2012). Invading the Arctic. In: *The Race For What’s Left*. Picador, Londres.
- Lefebvre, H. (2004). Rhythmanalysis: Space, Time and Everyday Life. *Continuum*. New York and London.
- Medby, I. A. (2019), State Discourses of Indigenous “Inclusion”: Identity and Representation in the Arctic. *Antipode*, 51: 1276-1295. DOI: <https://doi.org/10.1111/anti.12542>
- Stauffer, P. (2009). U.S. Geological Survey (USGS) *Circum-Arctic Resource Appraisal: Estimates of Undiscovered Oil and Gas North of the Arctic Circle*. Project Report. U.S Geological Survey.
- Tetreault, D. (2018). “Capitalism Versus the Environment”. In: Veltmeyer, Henry and Paul Bowles (eds) *The essential guide to critical development studies* (New York: Routledge,), ch. 27.
- Young, O. R. (2009). Whither the Arctic? Conflict or cooperation in the circumpolar north. *Polar Record*, Volume 45, n.º 1, Janeiro, 73-82.

Commentss

This is a very good essay on the political inclusion and exclusion of Sami people in the contemporary reconfiguration of geopolitical space in the Arctic. The paper is well written and fairly clearly argued. It develops the critique of the “territorial trap” in interesting ways, showing how the focus on states or the institutionalisation of their interactions works to exclude indigenous perspectives and to produce an image of the space of migrant people as empty space to be colonised.

To situate the essay more clearly in the course, I would have liked to see a bit more engagement with assigned readings from the bibliography and a bit more careful engagement with the readings discussed here. For example, Blaney and Inayatullah’s notion of “temporal walls” is a very suggestive critique of how we tend to sort people into having certain capacities and locate them in allochronic time: further explanation of how the prevailing theories of the geopolitics of the Arctic use temporal walls to exclude recognition of Sami claims to the territory would have been interesting. Similarly, their notion of the “wound of wealth” could have been discussed in the same context as Fraser’s notion of “hidden abodes” of capital, to show how the Sami are included or excluded in the schemes of capital accumulation and reproduction. These appear to be formidable political obstacles for the Sami in their demands, and maybe deserved more careful examination. By way of alternative discussions, you could have made good use of Chakrabarty’s “history 2” and Sanyal’s notion of the “need economy” to show more about the Sami’s political and political economic claims.

MARK: 8.8

(Página deixada propositadamente em branco)

CONCLUSÃO

João Luís J. Fernandes

Universidade de Coimbra, CEIS20 e RISCOS (Portugal)
Faculdade de Letras, Departamento de Geografia e Turismo
ORCID: 0000-0002-9419-631X jfernandes@fl.uc.pt

Fátima Velez de Castro

Universidade de Coimbra, CEIS20 e RISCOS (Portugal)
Faculdade de Letras, Departamento de Geografia e Turismo
ORCID: 0000-0003-3927-0748 velezcastro@fl.uc.pt

Talvez a palavra turbulência se adeque à caracterização de um ciclo de crises que a União Europeia, em particular, e a Europa, em geral, têm experienciado, desde a desajustada expectativa de paz eterna e de “Fim da História”, que se anunciou após a queda do Muro de Berlim, em 1989 e a consequente desintegração da ex- URSS.

O início da guerra em solo ucraniano, após invasão russa no mês de fevereiro de 2022, é um desses momentos críticos numa longa sequência de ocorrências e tendências que, por exemplo, nos expôs a fragilidade energética do continente europeu e o necessário reequacionamento estratégico deste setor. Como nos refere Nathana Garcez, a diversificação das fontes e das origens geográficas da energia que se produz e chega à Europa, são condições fundamentais para a sustentação do modelo de desenvolvimento e a manutenção da qualidade de vida das populações.

Esta nova cartografia da segurança energética da Europa, deve ser repensada num contexto global, como refere Nélío Guerreiro, mais fluído e difícil de regular. As novas tecnologias, a emergência do ciberespaço, as interdependências, as mobilidades aceleradas e a criação de regiões de circulação, como o território Schengen, estão entre os fatores que levaram ao protagonismo de sujeitos multiterritoriais e transnacionais. A sua plasticidade e organização em rede, o seu envolvimento nos ecossistemas da informalidade e do crime, inflaciona o grau de incertezas e coloca novos desafios sociais, económicos, espaciais e, por tudo isso, políticos.

Discutindo as tensões que pressionam o Sistema Internacional e as crises sistêmicas que têm afetado a Europa e o mundo, sobretudo após 2008, Gustavo Glodes Blum segue na mesma linha de questionamento das novas arquiteturas de uma globalização que pode gerar sentimentos de insegurança e traduzir-se, quer numa deriva securitária exponencial, quer numa nova reorganização regional do mundo, porventura assente numa geometria variável também esta incerta.

Porque este Sistema Internacional resulta do equilíbrio instável entre o fixo e o móvel, é importante acompanhar as mobilidades espaciais que têm mantido as correntes de contacto entre as diferentes regiões do mundo, em particular os fluxos de mercadorias, capital financeiro, informação e populações.

Sobre este último, Natacha Rodrigues problematiza a União Europeia enquanto espaço de acolhimento e hospitalidade. Ainda que esta organização internacional tenha alcançado um nível ímpar de cooperação e partilha de interesses entre os Estados membros, neste domínio das migrações vulnerários persistem as desconfianças e as disputas concorrenciais, facto que fragiliza o denominado Sistema Europeu Comum de Asilo. Por isso, como aqui se demonstra, uma das estratégias seguidas tem sido a externalização da vigilância e proteção das fronteiras deste território institucional.

Nesta sequência, Sara Carrasco Granger coloca a debate no plano dos direitos, em particular do direito à mobilidade. Para esta autora, o espaço geográfico rugoso e os efeitos de atrito que se colocam às mobilidades não autorizadas, interfere com outras garantias fundamentais, como o direito à vida. Por isso, Carrasco Granger inicia o seu capítulo citando o número de desaparecidos no Mediterrâneo, símbolo de um quadro jurídico internacional incapaz de responder aos desafios humanitários que se colocam à Europa e não só.

A partir do exemplo dos imigrantes, Pedro Camilo de Figueirêdo Neto é autor de um capítulo que nos sugere o conceito de “extremófilo social”, no qual identifica os grupos e os indivíduos sobreviventes em contextos de vulnerabilidade extrema, persistente e cumulativa. Para Neto, essa fragilidade, mas também a capacidade de resistência desses “extremófilos”, depende do efeito conjugado de fatores físicos, mentais, emocionais e sociais. Seguindo a lógica que atravessa esta obra, Neto posiciona-se na fronteira instável entre o sujeito e as suas circunstâncias.

No seguimento do conceito de “extremófilo” apresentado por Pedro Neto, o capítulo de Amanda Evelyn Cavalcanti de Lima faz-nos viajar para as periferias (sub) urbanas de algumas cidades francesas. Nestes espaços excêntricos, vulneráveis e, nalguns casos, estruturalmente violentos, a autora faz uma análise, sobretudo sociológica, de alguns episódios de protesto juvenil. Com este trabalho, fica-nos a ideia de um Estado incapaz de estar em todos os lugares e que ali apenas chega na sua versão mais disciplinar e punitiva.

Por fim, Pedro Allemand Mancebo Silva leva-nos ao Ártico e problematiza o presente e o futuro de uma população minoritária- os Sámi - , perante a dinâmica das alterações climáticas, do extrativismo e exploração de recursos e de afirmação dos diferentes Estados da região.

A integração das minorias nos sistemas estatais reguladores é um dos temas fundamentais para aferir um dos focos desta obra- a coesão interna da Europa. Neste caso, não se trata da geografia de imigrantes recém-chegados, como foi amplamente debatido nalguns dos textos aqui publicados, mas de grupos populacionais que antecederam a criação dos próprios Estados desta região.

Finalizada esta viagem por oito capítulos, aqui se dá a conhecer um conjunto articulado e oportuno de temas que abrem caminhos amplos de investigação futura. Lidos e interpretados na sua sequência e a partir de diferentes referenciais de observação, estes autores tomaram o pulso de uma Europa e de um mundo em aberto, que devemos acompanhar, sempre com um olhar crítico e um posicionamento que nos permita atravessar tempos e escalas de análise.

(Página deixada propositadamente em branco)

SÉRIE
RISCOS E CATÁSTROFES

Títulos Publicados:

- 1 *Terramoto de Lisboa de 1755. O que aprendemos 260 anos depois?*
- 2 *Sociologia do Risco;*
- 3 *Geografia, paisagem e riscos;*
- 4 *Geografia, cultura e riscos;*
- 5 *Alcáçache. 30 anos depois;*
- 6 *Riscos e crises. Da teoria à plena manifestação;*
- 7 *Catástrofes naturais. Uma abordagem global;*
- 8 *Catástrofes antrópicas. Uma aproximação integral;*
- 9 *Catástrofes mistas. Uma perspectiva ambiental;*
- 10 *Contribuições da Geografia para o Ensino dos Riscos.*
- 11 *Contributos da Sociedade para a Redução do Risco de Populações Vulneráveis;*
- 12 *Contributos da Formação para a Redução do Risco;*
- 13 *Confianças e medos na Europa contemporânea: redes, asilo e minorias*

Tomos em preparação:

- 14 *Migrações, Multiculturalidade e Vulnerabilidade Social. Visões Interdisciplinares da Europa e do Mundo;*
- 15 *Os Riscos e a Energia;*
- 16 *Contributos da Ciência para a Redução do Risco;*
- 17 *Riscos antrópicos e geopolítica;*
- 18 *Populações, Migrações e Vulnerabilidades.*

(Página deixada propositadamente em branco)

João Luís Fernandes. É Professor do Departamento de Geografia e Turismo da Faculdade de Letras da Universidade de Coimbra; Subdiretor da mesma Faculdade para as áreas da internacionalização e da inovação; Vice-Presidente da Direção da RISCOS - Associação Portuguesa de Riscos, Prevenção e Segurança; e investigador no CEIS20- Centro de Estudos Interdisciplinares da Universidade de Coimbra. Tem interesses e desenvolvido trabalho nas áreas da Geografia Cultural e da Geografia Política.

Fátima Velez de Castro. É Professora no Departamento de Geografia e Turismo da Faculdade de Letras da Universidade de Coimbra; Diretora do Mestrado em Ensino de Geografia no 3.º Ciclo do Ensino Básico e Ensino Secundário da FLUC; investigadora no CEIS20 onde coordena, em conjunto com João Luis Fernandes, o Grupo 2 – Europeísmo, Atlanticidade e Mundialização; e Presidente da Direção da RISCOS – Associação Portuguesa de Riscos, Prevenção e Segurança. Os seus principais temas de investigação são na área do Ensino de Geografia (formação inicial docente); Geografia e Riscos Sociais; Geografia das Migrações.

RISCOS
E CATÁSTROFES



||U **IMPRENSA DA**
UNIVERSIDADE
DE COIMBRA
COIMBRA UNIVERSITY PRESS