



UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CENTRO SOCIOECONÔMICO
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS E RELAÇÕES INTERNACIONAIS
GRADUAÇÃO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS

TATIANA DE ANDRADE GOULART

**A RESOLUÇÃO NORMATIVA Nº 17 DO COMITÊ NACIONAL PARA OS
REFUGIADOS: uma análise do processo de tomada de decisão**

FLORIANÓPOLIS, 2015

TATIANA DE ANDRADE GOULART

**A RESOLUÇÃO NORMATIVA Nº 17 DO COMITÊ NACIONAL PARA OS
REFUGIADOS: uma análise do processo de tomada de decisão**

Trabalho de Conclusão de Curso submetido ao curso de Relações Internacionais da Universidade Federal de Santa Catarina, como requisito obrigatório parcial para a obtenção do grau de Bacharelado.

Orientador: Prof. Dr. Lucas Pereira Rezende

FLORIANÓPOLIS, 2015

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
GRAGUAÇÃO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS

A Banca Examinadora resolveu atribuir a nota 8 à aluna Tatiana de Andrade Goulart na disciplina CNM 7280 – Monografia, pela apresentação deste trabalho.

Banca Examinadora:

Prof. Dr. Lucas Pereira Rezende

Prof^a. Dr^a. Patricia Fonseca Ferreira Arienti

Prof. Dr. Daniel Ricardo Castelan

AGRADECIMENTOS

À UFSC. Ao curso de Relações Internacionais. Ao meu orientador, Lucas Rezende, que aceitou me orientar de longe e depois às pressas, mas sempre paciente. Ao Comitê Nacional para Refugiados e o Alto Comissariado das Nações Unidas no Brasil, por proporcionarem um espaço de muito aprendizado durante este semestre. À Irmã Rosita, Marcelo Viegas e Andréz Ramirez, por me permitirem entrevistá-los e tornar este trabalho rico em fontes primárias. Aos meus pais, Francisca e Paulo, por me darem mais do que podem para que eu seja feliz e realize os meus sonhos. Aos meus amigos – meus verdadeiros irmãos – por estarem sempre ao meu lado. Ao meu namorado, Felipe, que tanto teve que ouvir durante este estressante e incrível semestre. A todas as pessoas que de alguma forma contribuíram para que esta monografia pudesse ser finalizada. Muito obrigada.

“A utopia está lá no horizonte. Me aproximo dois passos, ela se afasta dois passos. Caminho dez passos e o horizonte corre dez passos. Por mais que eu caminhe, jamais alcançarei. Para que serve a utopia? Serve para isso: para que eu não deixe de caminhar.”

Eduardo Galeano

RESUMO

A guerra civil Síria, iniciada em 2011, implicou necessariamente na saída em massa da população local para os países vizinhos, a fim de buscar refúgio. A superlotação de tais países, as condições precárias nas quais os refugiados viviam, e, algumas vezes, o fechamento de fronteiras para estes deslocados gerou uma onda de imigração para outros países, inclusive ao Brasil, tanto de cidadãos sírios como cidadãos de outros países que também foram afetadas pelo conflito. No caso brasileiro, percebeu-se uma dificuldade por parte dessas pessoas em obter o visto brasileiro e poder pedir refúgio no Brasil, visto que não conseguiam preencher os requisitos necessários para conseguir o documento. Então, o governo brasileiro agiu através da Resolução Normativa nº 17 do Comitê Nacional para os Refugiados para que o processo de obtenção de visto fosse facilitado para estas pessoas. Neste sentido, este trabalho busca realizar uma análise da tomada de decisão da Resolução referida, através de ferramentas teóricas trazidas pela Análise de Política Externa.

Palavras-chave: Análise de Política Externa; Refugiados Sírios; Comitê Nacional para os Refugiados.

ABSTRACT

The Syrian Civil War, which started in 2011, has led to a mass migration of the local population to neighboring countries to seek for refuge. Overpopulation in such countries, the precarious living conditions of refugees and, in some instances, the closure of borders to the displaced people has generated a wave of migration to other countries, including Brazil, from Syrian citizens as well as citizens from other countries which were also affected by the conflict. In the Brazilian case, such people encountered difficulties to obtain a visa and refugee status since they were not able to fulfill the requirements needed in order to receive that document. The Brazilian government responded through the Normative Resolution n° 17 enacted by the National Committee for Refugees (Comitê Nacional para os Refugiados) in order to facilitate the process of obtaining the visa for those people. In this context, this study aims to perform an analysis of the decision-making involved in Normative Resolution n° 17 through theoretical tools belonging to Foreign Policy Analysis.

Keywords: Foreign Policy Analysis; Syrian Refugees; National Committee for Refugees.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	09
1. CONSIDERAÇÕES TEÓRICAS SOBRE ANÁLISE DE POLÍTICA EXTERNA E PROCESSO DE TOMADA DE DECISÃO	11
1.1 Identidade da Análise de Política Externa.....	12
1.2 Análise do Processo de Tomada de Decisão	14
1.3 Fatores de influência no Processo de Tomada de Decisão	20
1.3.1 Cultura e identidade nacional	20
1.3.2 Política doméstica e oposição.....	21
1.4 Conclusões preliminares.....	24
2. OS REFUGIADOS SÍRIOS: UMA CONTEXTUALIZAÇÃO.....	26
2.1 O contexto político-histórico do Oriente Médio.....	26
2.2 Síria: noções políticas, históricas e sociais.....	30
2.2.1 A Síria a partir de 2011.....	32
2.2.2 Os refugiados sírios	33
2.3 A proteção internacional aos refugiados	34
2.4 Conclusões preliminares.....	37
3. A RESOLUÇÃO NORMATIVA Nº 17 DO COMITÊ NACIONAL PARA REFUGIADOS	39
3.1 Brasil: Política de refúgio e o CONARE.....	40
3.2 Análise do Processo de Tomada de Decisão da Resolução Normativa nº 17 do CONARE.....	42
3.3 Conclusões preliminares.....	47
CONSIDERAÇÕES FINAIS	49
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	51

INTRODUÇÃO

Dos diversos movimentos migratórios atuais, a busca por refúgio em razão de conflitos internos pode ser considerada como um dos mais intensos movimentos. Este é o caso da Síria, que se encontra em guerra civil desde 2011 e que resultou em um número sem precedentes de refugiados no mundo. A população síria, procurando fugir do conflito, se deslocou inúmeras vezes dentro de seu próprio território, em busca de um local pacífico para viver. Com a expansão do conflito, as áreas pacíficas do país se tornaram cada vez mais raras, e foi necessário, então, buscar refúgio em países vizinhos (ACNUR, 2014).

O grande fluxo de refugiados causou inúmeras dificuldades aos países vizinhos e aos seus cidadãos. Problemas como a super lotação das regiões fronteiriças, a falta de condições materiais para abrigar os refugiados, além da frequente não aceitação de novos refugiados ocasionou o deslocamento tanto dos cidadãos sírios como dos cidadãos dos países vizinhos para outras regiões do globo (ACNUR, 2013).

Um dos países de destino desses refugiados foi o Brasil. Mesmo distante, o país era visto por estas pessoas como um território pacífico, de grandes proporções, e um lugar em que havia boas oportunidades para construir uma nova vida, longe do conflito. Porém, ao pedir o visto brasileiro nos consulados do Brasil nos países vizinhos à Síria, estas pessoas enfrentaram uma série de dificuldades para obtenção do mesmo. Alguns requisitos não eram possíveis ser atendidos, como a posse de comprovante de residência e a passagem de volta à Síria. Pelos vários deslocamentos, muitas pessoas acabaram perdendo diversos documentos, além de não fazer sentido terem uma passagem de volta à Síria.

De forma a encontrar uma solução para o problema, o colegiado do Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE) se reuniu no dia 20 de setembro de 2013 para tratar, dentre outros assuntos, a questão do visto brasileiro solicitado por sírios. O texto, que havia sido redigido pelo Ministério das Relações Exteriores, sofreu algumas modificações durante a reunião, no sentido de englobar também cidadãos de outros países que não a Síria, mas que também estavam sofrendo as consequências do conflito. Por fim, foi aprovada a Resolução Normativa nº 17 do CONARE, documento que promoveu a facilitação da obtenção do visto brasileiro para estas pessoas, através da flexibilização dos requisitos para obtenção do mesmo.

Assim, este trabalho busca realizar a análise do processo de tomada de decisão da Resolução Normativa nº 17 do CONARE através do embasamento teórico encontrado na Análise de Política Externa. Tal referencial teórico permite ler a decisão através de algumas ferramentas de análise menos comuns dentro da Teoria de Relações Internacionais, como a

utilização do ser humano como ator central na tomada de decisão em política externa, e a sua relação com o mundo, além da influência de diversos elementos neste contexto (HUDSON, 2007). A tomada de decisão em política externa foi abordada neste trabalho através de duas perspectivas diferentes. Hudson (2007) e Hermann e Hermann (1989) oferecem ferramentas para a classificação de grupos de tomada de decisão, o que permitiu analisar a Resolução Normativa de forma estruturada e complementar.

Para que o processo de tomada de decisão da resolução pudesse ser analisada da melhor forma, foram realizadas entrevistas com três membros do CONARE que estiveram presentes na reunião que decidiu a questão. Desta forma foi possível, através destas fontes primárias, saber o que aconteceu no período de identificação do problema, na elaboração da resolução, no momento da reunião, e na aprovação da resolução, e assim ter o conhecimento real de todo o processo.

A partir desse contexto, esse trabalho está dividido em três capítulos. O primeiro deles aborda os fundamentos teóricos da Análise de Política Externa, com foco na Análise do Processo de Tomada de Decisão. Em seguida, é apresentada as diferentes formas de classificar os grupos de tomada de decisão, através das perspectivas apresentadas por Hudson (2007) e Hermann e Hermann (1989). Por fim, o capítulo termina com uma explanação sobre elementos externos que podem influenciar na tomada de decisão.

Por sua vez, o capítulo seguinte realiza uma contextualização histórica, política e social do Oriente Médio desde a era do Império Otomano na região, passando pela transição otomana-europeia na Segunda Guerra Mundial e chegando até o governo de Bashar Al Assad no início do conflito na Síria. Ademais, o capítulo segue com o panorama da situação da Síria desde o início do conflito, em 2011, finalizando com o cenário geral sobre a situação atual dos refugiados sírios no mundo.

Por fim, o terceiro capítulo apresenta o Comitê Nacional para Refugiados e suas funções, focando no procedimento de pedido de refúgio. Em seguida, a partir de entrevistas concedidas por membros do CONARE, o processo de tomada de decisão da Resolução Normativa nº 17 é analisado através da Análise de Política Externa e suas ferramentas teóricas.

1. CONSIDERAÇÕES TEÓRICAS SOBRE ANÁLISE DE POLÍTICA EXTERNA E PROCESSO DE TOMADA DE DECISÃO

O processo de tomada de decisão de um Estado, no âmbito internacional, pode ser analisado sob a perspectiva de diferentes teorias. A maioria das vertentes tradicionais de Relações Internacionais, como o Realismo, vê o próprio Estado-nação como o portador da competência de decidir; outras, levam em consideração a participação de outros atores, como organizações internacionais e empresas multinacionais (HUDSON, 2007). Porém, ao analisar a literatura da disciplina de Relações Internacionais, percebe-se o pouco ou até ausente grau de relevância concedido ao papel do indivíduo nesse processo de tomada de decisão pelos Estados, conforme observa Hudson (2007).

Tendo isso em vista e considerando o objeto de estudo deste trabalho – a análise do processo de tomada de decisão da Resolução Normativa nº 17 do Comitê Nacional para Refugiados, resolução a qual flexibilizou os requisitos para obtenção do visto brasileiro pelos cidadãos sírios e de outras nacionalidades que também sofreram de alguma forma com o conflito sírio iniciado em 2011. Faz-se necessária uma avaliação sobre o papel humano na política externa dos Estados e na tomada de decisão. Deste modo, busca-se entender como os indivíduos influenciam o meio que os cerca e vice-versa, além de compreender qual o papel dos representantes das entidades presentes no CONARE durante o período em que a Resolução 17 foi analisada e julgada. Como alternativa às teorias tradicionais, a subdisciplina de Análise de Política Externa se mostra uma ferramenta importante por algumas de suas perspectivas levarem em consideração a análise do papel dos indivíduos no processo decisório. Desta forma, acredita-se que, para este trabalho, esta teoria é a que melhor consegue fornecer instrumentos analíticos para o objeto de estudo.

Deste modo, busca-se, no presente capítulo, construir uma fundamentação teórica para o tema específico a ser analisado nas partes subsequentes, de modo a proporcionar ao leitor o entendimento da base sob qual se sustenta o estudo e facilitar a compreensão da análise que segue. Ele foi dividido em quatro seções. A primeira traz esclarecimentos sobre a Análise de Política Externa (APE) como uma abordagem alternativa às teorias tradicionais de Relações Internacionais. As considerações visam a trazer o indivíduo para o foco da tomada de decisão, em consonância com enfoque do próprio trabalho.

A segunda seção enfatiza o processo de tomada de decisão. Nela, aborda-se elementos do processo decisório e dos diferentes níveis de agentes e organizações que participam desse

processo. O objetivo aqui é apresentar diferentes dinâmicas de tomada de decisão, contribuindo para a construção da base teórica.

Por sua vez, na terceira seção, o debate sobre os fatores que influenciam a tomada de decisão, como cultura, identidade, agentes domésticos e oposição serão elucidados. Com essas considerações, pretende-se contribuir para o entendimento de como ocorre o processo de tomada de decisão em política externa. O último item, por fim, apresenta conclusões preliminares sobre o capítulo.

Este capítulo se torna fundamental para este trabalho na medida em que oferece uma base teórica para a análise da tomada de decisão da Resolução Normativa nº 17 do CONARE, auxiliando, assim, a entender de que forma esta decisão foi tomada e por quais elementos foi influenciada.

1.1 Identidade da Análise de Política Externa

As teorias tradicionais do campo de estudo de Relações Internacionais (RI), por muito tempo, colocaram, e ainda colocam, atores abstratos - sendo o Estado o seu maior representante -, como principal ator da tomada de decisões. Tal fato faz com que estes, por sua vez, afetem diretamente ou indiretamente outros atores no cenário internacional (HUDSON, 2007).

A Análise de Política Externa vem em contramão a essas teorias, utilizando o ser humano como principal ator, e abordando as decisões de política externa como decisões feitas por um ser humano ou um grupo de seres humanos. Valerie Hudson (2007) aponta as principais características dessa subárea e as relaciona, abordando outros autores da APE. Tal publicação colocou a APE em um patamar visível novamente, valorizando a disciplina em meio a tantas outras tradicionais que já têm seu lugar garantido na academia.

Hudson (2007) destaca que a base de todas as ciências sociais são as relações humanas, de modo que, para uma análise completa, se deve entender como os humanos interagem com o mundo ao redor deles e como os mesmos modelam e são modelados pelo mundo ao seu redor. O Estado é tomado por Hudson como uma abstração metafísica que é útil e serve de atalho para a base de estudo de Relações Internacionais, mas que não pode ser considerado um conceito objetivo neste campo de estudo. Portanto, a base das RI, para Hudson, são tomadores de decisões humanos, que não são necessariamente atores racionais únicos e que não se equivalem ao Estado (HUDSON, 2007).

A autora utiliza seis atributos para caracterizar a subdisciplina. São eles: *explanandum*, *explanans*, multi/interdisciplinaridade, integração teórica, teoria orientada pelo agente e orientação por ator específico. *Explanandum* expressa aquilo que pode ser explicado pela APE. Mais precisamente, as decisões serão tomadas por *decisionmakers* humanos em relação a assuntos externos ao seu Estado-nação. Normalmente, estas decisões “[...] se direcionam diretamente a entidades externas na forma de tentativas de influência, mas podem incluir decisões que se direcionem a entidades domésticas também, mas que tenham ramificações para entidades externas.” (HUDSON, 2007, p.4, tradução nossa¹).

A Análise de Política Externa tradicionalmente tem mais interesse em medidas exercidas por tomadores de decisões humanos em posição de autoridade que tenham poder de comprometer os recursos do Estado-nação (HUDSON, 2007). No mundo da política externa, entretanto, tal dinâmica de tomada de decisão pode não ser imediatamente observável ao analista. Na verdade, elas podem ser secretas e podem permanecer assim por décadas devido a preocupações de segurança nacional. (HUDSON, 2007)

O segundo atributo, os *Explanans*, pode ser definido como os fatores que influenciam os tomadores de decisão na deliberação sobre a política externa. Como existem muitos fatores que podem influenciá-los, alguns críticos² são céticos quanto à possibilidade de traçar todas as influências em um dado processo decisório. Segundo Hudson (2007) esse ceticismo vem sendo utilizado para justificar o uso do Estado-nação ou outras abstrações como principal ator no estudo das RI (HUDSON, 2007).

A APE é influenciada por muitas outras disciplinas, como a Psicologia, a Sociologia, o comportamento organizacional, a Antropologia, a Economia, dentre outras. Portanto, é útil para o analista de política internacional, por exemplo, avaliar tomadas de decisões políticas utilizando essas fontes, a qual permeia a terceira característica da APE, a multi/interdisciplinaridade. Por fim, a quarta característica apontada por Hudson (2007) afirma que, de todas as subáreas de Relações Internacionais, a APE é a iniciativa teórica mais integrativa - pois integra uma variedade de informações através de diversos níveis de análise e um vasto número de disciplinas da área de Ciências Humanas (HUDSON, 2007).

Pode ser constatado também que a tomada de decisão por um humano como alicerce da disciplina demonstra uma teoria orientada pelo agente, sendo esta a quinta característica da

¹ No original: “[...] directly target external entities in the form of influence attempts, but may include decisions that target domestic entities but have ramifications for external entities.”

² Como, por exemplo, McClosky (1962), que defende que o pesquisador que utiliza esse método de pesquisa nunca conseguirá alcançar adequadamente as respostas, mesmo que ele estivesse disposto a investir um esforço exorbitante nesta tarefa

APE. Segundo Hudson (2007), Estados não são agentes porque são abstrações, portanto não têm agência. Sendo assim, para ela, somente seres humanos podem ser agentes. Nesse âmbito, o sexto atributo constitutivo da APE orienta-se pelo indivíduo como ator específico. Assim, segundo a autora, “a perspectiva da APE é que a fonte de todas as políticas internacionais e todas as mudanças na política internacional são especificamente humanos usando sua agência e agindo individualmente ou em grupos” (HUDSON, 2007, p. 6, tradução nossa³).

Hudson (2007) também destaca que a maior contribuição da APE para a teoria de Relações Internacionais é poder identificar o ponto de intersecção teórica entre os determinantes mais importantes do comportamento do Estado: fatores materiais e ideacionais. O ponto de intersecção não é o Estado, e sim os tomadores de decisão humanos (HUDSON, 2007).

Sendo assim, segundo Hudson (2007), a não utilização de seres humanos nas teorias de RI, dota de modo incorreto um mundo sem mudanças, sem criatividade, sem persuasão e sem responsabilidade. Para ela, até agora, nenhuma teoria de RI convencional abordou, durante a Guerra Fria, seres humanos dentro de suas análises.

Assim, ao se adicionar tomadores de decisões humanos como a chave da intersecção teórica, proporciona-se algumas vantagens que geralmente faltam na teoria de RI tradicional (HUDSON, 2007). A primeira é utilizar a teoria como motor da integração teórica. A segunda maior vantagem que pode ser observada é a possibilidade de incorporar um conceito mais robusto de agência na teoria de RI; geralmente a estrutura é muito mais estudada e utilizada do que o agente, o que diminui a abertura para criatividade da teoria. Outra vantagem é “[...] ir além da descrição ou postulação de generalizações similares de comportamento do Estado para uma maior e mais satisfatória explicação para o comportamento do Estado que requiere uma descrição das contribuições de seres humanos” (HUDSON, 2007, p. 8, tradução nossa⁴). A quarta maior vantagem é que a APE pode ser considerada uma ponte natural das Relações Internacionais para outras áreas, como a política comparativa e políticas públicas (HUDSON, 2007).

1.2 Análise do Processo de Tomada de Decisão

³ No original: “The perspective of FPA is that the source of all international politics and all change in international politics is specific human beings using their agency and acting individually or in groups”.

⁴No original: “[...] is to move beyond description or postulation of natural lawlike generalizations of state behavior to a fuller and more satisfying explanation for state behavior that requires an account of the contributions of human beings.”

Hermann e Hermann (1989), em suas pesquisas sobre política externa, realizam um estudo empírico sobre como reconhecer o tipo de unidade de decisão final, o qual define como um indivíduo ou um grupo de indivíduos que têm a capacidade de tomar decisões. Segundo eles, “a autoridade é exercida por uma extensiva ordem de diferentes entidades. Dentro das unidades de decisão, existem primeiros-ministros, presidentes, comitês centrais, juntas, gabinetes, grupos interagenciais, coalizões, e parlamentos” (HERMANN; HERMANN, 1989, p. 361, tradução nossa⁵).

Hermann e Hermann (1989) destacam que, embora reconheçamos que muitos fatores domésticos e internacionais podem e de fato influenciam o comportamento da política externa, tais influências devem ser canalizadas através da estrutura política de um governo que identifica, decide e implementa a política externa. Dentro dessa estrutura, existe um conjunto de autoridades com a competência, poder de comprometer os recursos da sociedade e, com respeito a um problema em particular, a autoridade de tomar uma decisão que não pode ser facilmente revertida. Nós chamamos esse conjunto de autoridades de ‘unidade de decisão final’. A configuração e dinâmica dessa unidade de decisão final molda a substância do comportamento da política externa (HERMANN; HERMANN, 1989).

Hermann e Hermann (1989) reafirmam a imprecisão que caracteriza o processo de decisão ao afirmar que “[...] ele pode ser um processo gradual que se forma ao longo de um período sem que haja alguém que possa dizer que uma pessoa tomou uma decisão em uma certa data” (HERMANN; HERMANN, 1989, p. 362, tradução nossa⁶). Os autores percebem que as pessoas que reúnem e analisam informações que servirão de fonte para os formuladores de políticas podem determinar o que é repassado e como tal coisa é interpretada. Conhecimento sobre como decisões são tomadas é uma fonte poderosa para compreender como entidades complexas, como governos, tomam essas decisões (HERMANN; HERMANN, 1989).

Em assuntos de política externa liderados pelo governo é muito improvável que exista um único grupo de autoridades que darão conta de todos os problemas. Para poder indicar o quanto e sob quais condições as unidades de decisão alternativas às principais se comprometerão no processo, deve ser realizada uma abordagem complementar para delinear como governos tomam decisões de política externa (HERMANN; HERMANN, 1989).

⁵No original: “[...] that authority is exercised by an extensive array of different entities. Among the decision units are prime ministers, presidents, politburros, juntas, cabinets, inter-agency groups, coalitions, and parliaments »

⁶ No original: “[...] instead it may be a gradual, incremental process that transpires over an extended period without anyone being able to say ‘X’ made the decision on a given date.”

Para cada assunto que aparece na agenda do governo, há dois canais de ação que podem ser tomados: uma opção é terminar no limbo, sem resolução alguma, ou tomar uma ou mais decisões - mesmo que a decisão seja não fazer nada. Se for determinado tomar uma decisão, ela pode ser tomada por um indivíduo, um grupo de indivíduos, ou múltiplos atores. Eles devem ter a capacidade de comprometer ou reter recursos do governo para política externa e ter o poder ou autoridade de impedir outras entidades dentro do governo de mudar publicamente sua posição sem custos significativos. As unidades de decisão que possuem essas duas características sobre um dado assunto e momento são chamadas pela autora de *unidade de decisão final*. Tais unidades podem variar segundo a natureza do problema, uma vez que governos contemporâneos envolvem múltiplas organizações burocráticas. Neste sentido, Hermann e Hermann (1989) classificam a unidade de decisão final em três grupos: o líder predominante, o grupo único e múltiplos atores autônomos (HERMANN; HERMANN, 1989).

O líder predominante é um indivíduo único que tem o poder de tomar decisões pelo governo e de poder sufocar a oposição sozinho. A sensibilidade do líder a informações do ambiente político em matéria de política externa nos orienta a estudá-lo de dois modos diferentes. Se o líder é insensível, o enfoque deve ser dado em sua personalidade e características pessoais, o que dará uma ideia de como o líder pode se comportar perante desafios de política externa. Ele é uma unidade de decisão independente. Já se o líder é sensível, outros aspectos devem ser observados, como as pessoas que o cercam. Conhecimento sobre sua personalidade não será suficiente, pois este líder é um indivíduo influenciável, portanto presenças externas afetam suas decisões (HERMANN; HERMANN, 1989).

O *grupo único* é composto por um conjunto de indivíduos, que, tomam uma decisão coletivamente. É extremamente importante entender se o grupo consegue chegar a um acordo de maneira rápida ou se este demora para tomar uma decisão. Caso a primeira alternativa predomine, o grupo pode ser classificado como uma *unidade de decisão independente*. Caso valha a segunda alternativa, deve haver atenção às forças fora do grupo, as quais provavelmente influenciam e afetam o comportamento e a interação do grupo. Se este for o caso, o grupo é definido como uma unidade de decisão externamente influenciável (HERMANN; HERMANN, 1989)

Conforme a nomenclatura indica, *Múltiplos atores autônomos* são aqueles que separados não têm poder algum de decisão, mas em conjunto apresentam a capacidade de tomar decisões. Cada entidade tem uma estrutura de autoridade independente, não existindo

um corpo autoritário global, portanto um único ator não pode comprometer recursos do governo sem a concordância dos outros atores. Para entender a natureza do comportamento desse núcleo de atores autônomos é necessário investigar se entre eles sua relação política é de soma zero ou não. Se for, então pouco pode ser feito por esse atores, que brigam por poder e autoridade e podem chegar a poucas ou nenhuma conclusão sobre devido tema de política externa. Se não for, então há um espaço para acordo. Deve ser observado o processo de barganha entre as partes, as regras formais e informais do jogo, além das forças externas; eles são externamente influenciáveis, se apoiam um no outro como guia de ação (HERMANN; HERMANN, 1989).

Hudson (2007) utiliza outra classificação para os tipos de grupos de tomada de decisão. Na maioria dos países, decisões de política externa são sempre tomadas em grupo. E essas políticas são sempre realizadas por organizações específicas ou conjuntos de organizações - burocracias. Hudson classifica em três tipos os grupos de tomada de decisão: grupo pequeno, processo organizacional e política burocrática (HUDSON, 2007).

Na dinâmica de *Grupo Pequeno*, o grupo é formado por aproximadamente 15 pessoas ou menos, e a maioria das decisões de alto nível de política externa são feitas em grupo. Alguns líderes dentro desse pequeno grupo preferem membros que aprovam sua opinião; outros preferem ouvir opiniões discordantes, enquanto que algumas personalidades preferem técnicas mais metódicas de decisão, e outros preferem não seguir esse caminho, a fim de não sufocar a criatividade no processo (HUDSON, 2007).

Hermann (1978) afirma que a distribuição de poder dentro do grupo e o papel interpretado por cada membro é muito importante para a interação entre os membros. Membros do grupo pequeno podem ter diferentes visões sobre si mesmos. Alguns membros podem se ver como funcionários leais ao líder, enquanto outros podem representar entidades externas e se esforçar para que a vontade da entidade externa seja conquistada. Outros podem ainda atuar autonomamente, sem estar completamente do lado do líder ou de uma entidade externa. Assume-se que estes podem ser os atores mais poderosos do grupo, pois não são dependentes de nenhum membro, uma vez que “sua análise é mais perspicaz, menos cansada, e assim mais valiosa” (HUDSON, 2007, p.66, tradução nossa⁷).

O segundo tipo, *Processo Organizacional*, refere-se à existência de organizações dentro do governo. Pode ser útil ver o governo como um misto de organizações, ou seja, contendo múltiplos atores (HUDSON, 2007). “Organizações existem para fornecer recursos

⁷ No original: “[...] their analysis is more clear-sighted, less constrained, and thus more valuable.”

que de outra forma não existiriam. A especialização é necessária, para que grandes tarefas possam ser divididas em tarefas menores, mais viáveis” (HUDSON, 2007, pp. 75-76, tradução nossa⁸). Para maior análise e compreensão deste grupo, a autora utiliza alguns elementos que fazem parte do processo organizacional: pessoal, capacidades, essência, posição, autonomia, influência, orçamento e recursos (HUDSON, 2007).

A essência transporta o senso de identidade e de missão que a organização tem, que, por sua vez, demonstra o porquê do que o que fazem é importante e necessário. Com o tempo, a essência da organização criará uma cultura organizacional distinta, com normas de vestimenta, comportamento, pensamento e priorização de valores (HUDSON, 2007). A essência ajudará a formar a posição, que também é um elemento importante. A posição da organização dentro do governo depende das habilidades e dos domínios que a organização abrange (HUDSON, 2007).

Indicadores primários da força de uma organização em disputas burocráticas essenciais são orçamento e pessoal. Quanto maior e mais rica uma organização, e maior o âmbito de sua especialidade e posição, é mais provável que ela tenha poder de veto, e por conseguinte, poder de influência. Um dos objetivos de qualquer organização governamental é possuir influência (HUDSON, 2007).

A moral é muito importante também para as organizações. A falta de moral pode significar a saída da equipe ou diminuição de produtividade entre os que permaneceram. Uma organização desmoralizada está em uma posição mais fraca dentro da burocracia, e pode ter que lutar mais para manter sua influência, orçamento e posição que um dia teve (HUDSON, 2007).

A autonomia de cada organização é fundamental para se ter eficiência na tomada de decisão de política externa. Cada organização tem uma cultura diferente, habilidades diferentes, procedimentos diferentes, equipamentos diferentes e prioridades diferentes. Portanto, é muito difícil que duas ou mais organizações consigam planejar uma operação coletivamente. Além disso, cada uma está competindo com as outras por influência e posição em assuntos que se sobrepõem entre organizações. Logo, um objetivo das organizações é operar mais autonomamente possível (HUDSON, 2007).

A *Política Burocrática*, como terceiro grupo, apresenta “uma intersecção complexa de uma dinâmica de grupo pequeno, processo organizacional, e forças políticas domésticas”

⁸No original: “Organizations exist to provide capabilities that otherwise would not exist. [...] require specialization so that larger tasks may be divided into smaller, more feasible ones. »

(HUDSON, 2007, p.89, tradução nossa⁹) Uma das principais maneiras para se lidar com situações importantes na política externa, mas que não se consideram como situação de crise, é trabalhar com grupos de interagência. Assuntos importantes geralmente são delegados a um conjunto interagencial do governo para que se possa desenvolver uma série de alternativas ou recomendações para grupos de alto escalão dentro do governo, mas este conjunto pode deixar ser influenciado por organizações participantes, além de sofrer pressões de política doméstica. Outro fator de influência são as diversas personalidades dos membros do conjunto interagencial, e a rede de amizades (HUDSON, 2007). Existem ainda alguns conceitos-chave que facilitam a compreensão da política burocrática: interessados, canais de ação, resultantes, enquadramento, regras, prazos e agendas, coalizões, e os jogos.

Os interessados são aqueles por vezes chamados de *jogadores*, pois seus papéis, especialidade ou vontade política, além de forte interesse os permite influenciar determinados resultados burocrático (HUDSON, 2007). É importante também saber quem procurar, onde ir e o que fazer para que algo aconteça, por isso é fundamental conhecer os canais de ação que se podem tomar (HUDSON, 2007).

O que resulta da dinâmica entre os membros normalmente é o menor denominador comum, o resultado que a maioria dos participantes concordarem no processo. Quanto mais vaga a proposta, maior a chance de acordo entre as partes (HUDSON, 2007).

Atores eficientes dentro de grandes burocracias sabem o valor da manipulação de grupo. Para tal, eles necessitam de algumas ferramentas para obter os fins desejados: enquadramento, regras, prazos e agendas. O enquadramento é um processo pelo qual um grupo entende uma situação e a define como uma tarefa de tomada de decisão. Quando envolve persuasão de membros do grupo para adotar a estrutura definida por alguém, ele também pode se tornar um ato político, além de um processo psicológico. Em um grupo burocrático, que opera pela regra da maioria, as coalizões são importantes, e em um grupo que opera pelo princípio da unanimidade, cada indivíduo tem um grande peso. Um grupo sob regras de unanimidade provavelmente terá decisões menos específicas que um grupo com regras de votação majoritária. Somente a presença de um prazo pode alterar profundamente as deliberações. Membros menos poderosos do grupo podem usar o prazo como um instrumento para conseguir concessões dos membros mais poderosos. Prazos podem forçar fins de discussão prematuros, mas, por outro lado, podem também fazer os indecisos oscilarem antes

⁹No original: “[...] a complex intersection of small group dynamics, organizational process, and domestic political forces. »

de acabar a data limite. A agenda determina o curso da discussão do grupo. Itens podem ser propositalmente não colocados na agenda para que não sejam discutidos (HUDSON, 2007).

A menos que haja unanimidade em um determinado assunto, a maioria das interações de grupo são através da formação de coalizões internas. O grupo deve chegar a uma decisão ou determinação dentro de prazos e regras. Portanto, é necessário um acordo entre um número de membros do grupo suficiente para que uma decisão seja tomada (HUDSON, 2007).

A fim de entender a política burocrática, também deve-se reconhecer que muitos jogos são disputados simultaneamente, e o conjunto de jogadores em cada um deles se sobrepõe parcialmente aos demais. No nível mais micro, podem haver choques de personalidade ou vontade entre dois ou mais indivíduos. No mais, outros jogos possivelmente coexistam na arena internacional, sendo esses conduzidos por aliados, rivais, ONGs, organizações internacionais financeiras, dentre outros. Em outras palavras, somente identificar as partes interessadas em um assunto em particular não é suficiente. Deve saber-se com quantos grupos um interessado está jogando e quem são os interessados em cada um desses relacionamentos (HUDSON, 2007).

1.3 Fatores de influência no Processo de Tomada de Decisão

1.3.1 Cultura e identidade nacional

O processo de tomada de decisão, qualquer que seja o grupo que a está tomando - e de que modo está fazendo -, passa por muitas etapas. Por ser um longo e complexo processo, a tomada de decisão pode ser influenciada por diversos fatores.

A identidade nacional e a cultura podem ser consideradas atributos que modelam as motivações domésticas e imperativas que, por sua vez, são tão ou mais importantes que considerações sobre balança de poder internacional na tomada de decisão externa. É impossível ignorar a socialização política que o líder recebeu em sua cultura nacional. Essa socialização, cheia de histórias e lendas, heróis e inimigos, sucessos e fracassos, Deus e sorte, formam muito do básico da arquitetura política (HUDSON, 2007).

Quando se fala de cultura e identidade nacional e como elas se relacionam à política externa, deve-se procurar as respostas que o senso comum de cada país traz. Segundo Hudson (2007), deve-se perguntar *quem* somos, o *que* fazemos, e quem são *eles* (HUDSON, 2007).

Quem nós somos? Em situações de grande mudança sistêmica ou subsistêmica, um Estado-nação pode encontrar grandes incertezas. Em situações como essas, de incertezas com relação a *quem nós somos*, vários grupos de poder dentro do Estado-nação podem responder de acordo com suas vontades políticas. Para ter sucesso ao conduzir essa discussão, essas

forças terão que explorar crenças culturais altamente perpetuadas ou adormecidas entre a grande maioria de população. Em tempos incertos, a questão “*quem nós somos?*” pode colocar em risco todas as outras questões (HUDSON, 2007).

O que nós fazemos? Parte da definição de *quem nós somos* define o que nós fazemos tipicamente ou o que *nós devemos fazer*, dado quem *nós* somos. Nações podem escolher ações que tem mais a ver com sua história heróica do que com normas estratégicas e escolha racional (HUDSON, 2007).

Quem são eles? Em todas estórias, mitos, e histórias existiram *outros* que tiveram papéis importantes: bons, ruins, ou indiferentes. Ao entender quem um novo *eles* são, é bastante útil conceber os *outros* tendo papéis mais conhecidos. Não somente *eles* podem ser externos à nação, como podem também ser forças subnacionais que podem ser roteirizadas para interpretar certos papéis culturalmente implícitos (HUDSON, 2007).

As Ciências Sociais vêm sendo dominadas pelo estudo de como diferenças culturais afetam comportamentos na maioria das vertentes das Ciências Humanas, ao contrário das Relações Internacionais. A justificativa dentro da disciplina é que a cultura rapidamente se tornou a *explicação de último recurso*. (HUDSON, 2007).

A identidade nacional é uma questão política, e é moldada e remoldada pela sociedade de acordo com o momento vivido. De certo modo, não podemos falar de identidade nacional sem falar sobre a cultura, pois ela surge de um contínuo processo do discurso social. As consequências da cultura são muito reais, até para observadores leigos. A indefinição da cultura se torna aparente quando alguém tenta a definir em um sentido teórico. A dificuldade não é centrada tanto no que incluir nessa definição, mas sim o que excluir. Portanto, não é difícil de entender porque a cultura se torna a *explicação de último recurso* para a área de RI, a qual foi fortemente influenciada pelo behaviorismo (HUDSON, 2007)

Toda a atividade humana, incluindo a política externa, se torna tanto um produto como um componente da cultura. Então começamos a ver uma pequena interface entre o estudo da cultura e o estudo da política externa desenvolvendo em Relações Internacionais. (HUDSON, 2007).

1.3.2 Política doméstica e oposição

Em todos coletivos humanos, grandes ou pequenos, existe diversidade de opiniões e uma distribuição de poder desigual, e como resultado disso observa-se as lutas por poder (HUDSON, 2007). O regime é um importante fator dentro da política doméstica. Para explorar como a luta da sociedade pelo poder afeta a política externa, devem-se identificar

atores potenciais que podem fazer parte dela. Atores em potencial podem incluir: o braço executivo do governo; o braço legislativo; o braço judiciário; partidos políticos, suas facções e repartições; empresários e coalizões empresariais; grupos de interesse domésticos; a mídia; sindicatos; governos de estado; indivíduos poderosos/de influência; a comunidade epistêmica; grupos religiosos; e forças terroristas/criminais domésticas (HUDSON, 2007).

Também existem atores não-domésticos que possuem influência na política doméstica, como: outros Estados; alianças comerciais; corporações multinacionais; organizações não-governamentais internacionais; organizações intergovernamentais; coalizões transgovernamentais; mídia estrangeira; indivíduos poderosos/influentes estrangeiros; comunidades epistêmicas estrangeiras; cortes internacionais; forças terroristas e criminosas estrangeiras (HUDSON, 2007).

Segundo Putnam (1998), o que acontece na política internacional não pode deixar ter um efeito na política doméstica. E as exigências e os resultados da política doméstica certamente terão um efeito na política internacional. Na verdade, a linha entre os dois assuntos pode se tornar visivelmente indistinta em alguns casos. Contudo, atores externos não têm o poder de tomar decisões políticas em nenhum regime de soberania nacional. Por isso é que, nesta discussão, o regime doméstico deve ser analisado primeiro, pois os passos dados dentro do regime afetam o cenário externo (HUDSON, 2007).

Uma maneira de analisar os atores domésticos é examiná-los através de várias dimensões. Uma primeira dimensão poderia ser a proximidade dos cargos de tomada de decisão em política externa, indicando o peso relativo de cada ator de acordo com as preferências de cada um no sistema político em relação à política externa. Atores externos são os menos próximos, embora possam ser mais poderosos que a sociedade civil doméstica (HUDSON, 2007).

A segunda dimensão enfoca em quão coeso ou fragmentado cada um dos atores identificados é. Quanto mais fragmentado o regime, segundo Hagan (1993), mais dificuldades ele enfrenta perante a política externa, e os resultados são mais ambíguos, há um menor comprometimento, e um comportamento mais passivo. Miller (1997 apud Hudson, 2007) também acredita que regimes divididos são menos prováveis de estarem dispostos a cooperar internacionalmente.

Como terceira dimensão de avaliação dos atores domésticos, observa-se o número de pessoas representadas pelo ator em questão. Uma contabilização do tamanho do ator seria também um indicador de quanta influência este ator poderia trazer para dar suporte a uma assunto particular de política externa (HUDSON, 2007).

Porém, tamanho, proximidade, e coesão não são suficientes para determinar a influência relativa de um ator no jogo doméstico. É necessário que o ator seja analisado por uma quarta dimensão - devemos também determinar o grau de diferença de ponto de vista entre o ator doméstico e o regime. Quanto maior a diferença de ponto de vista, maior o grau de competição. Além disso, deve-se examinar o quão ativo um ator tem sido em um determinado assunto de política externa, caracterizando a quinta dimensão (HUDSON, 2007).

Uma vez avaliados os atores da política doméstica, discute-se a estratégia. Existe uma variedade infinita de jeitos de moldar a direção da política externa de um Estado, porém, nenhum possui a garantia de que vá funcionar ou de que vá ser completamente inútil. Tentativas de influência na política doméstica são tão incertas que os resultados são visivelmente imprevisíveis. E a estratégia que parece ser desvantajosa em um caso pode ser ter sucesso em outro caso (HUDSON, 2007).

Douglas van Belle (2004) classifica abordagens de regime baseado em duas motivações políticas: o desejo de prevenir males à sua reputação política e o desejo de melhorar sua posição na arena política. Apesar da volatilidade na política doméstica, para van Belle, algumas estratégias básicas para assegurar os fins desejados em face à oposição podem ser:

1. Ignorar: a arte de ignorar ou recusar-se a se comprometer com a oposição é uma inteligente tática. É difícil para a mídia promover uma estória quando um dos lados se recusam a reconhecer ou reagir à oposição. A tática de ignorar pode também ser perigosa; ela pode fazer o regime parecer alheio ao que está acontecendo ou aparentar que tenha se abdicado de suas responsabilidades. Ignorar pode também significar ficar de fora da discussão, o que pode persuadir outros atores do jogo doméstico se envolverem, tornando uma oposição imponente a uma oposição potente.
2. Táticas diretas: são aquelas que fornecem recompensas ou punições a grupos ou indivíduos da oposição. A punição de atores da oposição podem variar de um simples assédio até aprisionamento e execução. Até as democracias mais abertas possuem meios onde os regimes podem punir aqueles que demonstram ser contra o governo: audições, jornalismo investigativo provocado pelo vazamento de informações do regime a jornalistas simpáticos ao regime, apoio aos oponentes de seu oponente, e por aí vai. Em sociedades menos abertas, alguém pode simplesmente “desaparecer”. Contudo, também é possível fornecer recompensas tangíveis para aqueles na oposição que consentem a cooperar com o regime. Às vezes o

melhor jeito de semear confusão na oposição é encontrar uma luta por poder dentro da própria oposição e cooperar com um dos lados. É claro que táticas diretas podem ser contraproduativas também. Em um momento elas podem ajudar o regime a se manter, e no momento seguinte o fazer cair.

3. Táticas indiretas: são numerosas em tipo, mas todas compartilham o mesmo objetivo: reunir apoio suficiente em um assunto ou em outros assuntos que não tem necessidade de mudar a direção política em resposta à oposição. A tática mais usada é persuadir a oposição. Usando uma retórica e ferramentas bem elaboradas, como entrevistas, discursos, reuniões com prefeituras, e coletiva de imprensa, o regime pode simplesmente levar seu caso aos cidadãos da nação e destacar as virtudes de seu método contra os fracassos do método da oposição.
4. Uma categoria final de estratégia de regime é o compromisso. Ele pode ser necessário até quando o regime está usando outras estratégias também. Muitas vezes o regime constrói um espaço para manobra em suas políticas, permitindo espaço para um compromisso menor para que pareça que o regime está se comprometendo com os pedidos da oposição.

1.4 Conclusões Preliminares

As considerações observadas a partir do presente capítulo se referem, sobretudo, à complexidade da avaliação do papel de diferentes agentes e fatores na tomada de decisão. Embora grande parte dos teóricos de Relações Internacionais ainda desconsidere o papel do indivíduo nas suas análises, como observa Hudson (2007), a presente perspectiva de Análise de Política Externa traz um novo olhar e tira o foco do Estado, como instituição abstrata, no cenário internacional. Segundo esta teoria, é o ser humano que deve ser alvo do estudo quando se examina a atuação de instituições governamentais no sistema internacional.

Deste modo, uma das manifestações do Estado – a tomada de decisão – também deve ser entendida sob o espectro do indivíduo por trás da entidade tomadora de decisão. O processo decisório é complexo e acontece em diferentes âmbitos, envolvendo diferentes níveis de atores. Os autores estudados neste capítulo usam diferentes classificações para segmentar os elementos presentes na tomada de decisão, mas todos concordam que não há um único caminho.

A relevância do capítulo se justifica na utilização de um referencial teórico que utiliza ferramentas que diferem dos instrumentos das teorias do *mainstream* da disciplina de

Relações Internacionais. Além disso, a Análise de Política Externa oferece um apanhado teórico sobre o papel dos diferentes atores, como funciona o processo decisório e qual a interação entre eles. Seu objetivo foi construir uma base para o entendimento do objeto de estudo deste trabalho: a análise da tomada de decisão da Resolução 17 do Comitê Nacional para Refugiados.

2. OS REFUGIADOS SÍRIOS: UMA CONTEXTUALIZAÇÃO

A configuração do poder político e religioso na Síria presente no início dos conflitos em 2011 no país foi construída através dos séculos por inúmeras disputas territoriais e de poder na região. A presença secular do Império Otomano no Oriente Médio, a disputa hegemônica entre as duas potências mundiais – Estados Unidos e União Soviética – durante a Guerra Fria e as diversas disputas entre os próprios países da região parecem ter contribuído para o intrínseco e complexo contexto que permitiu o levante das revoltas populares de 2011 na Síria (SCHIOCHETT, 2011). O conflito, ainda corrente no momento de redação deste trabalho, resultou em centenas de milhares de mortes e diversos fluxos de deslocamento humano dentro do país e nos países vizinhos principalmente, segundo o Relatório Anual *Global Trends* do ano de 2014, produzido pelo Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR) (ACNUR, 2014). Denota-se a dimensão dos fluxos migratórios através do expressivo número de seis milhões de refugiados sírios¹⁰, o que os configura como o maior grupo de refugiados no mundo no momento (ACNUR, 2015).

O presente capítulo está dividido em três seções. A primeira trata da geopolítica do Oriente Médio, trazendo noções sobre a presença dos diversos povos na região e considerações sobre a influência de cada um deles na constituição sociocultural do território. Objetiva-se construir uma base para explicar a atual conjuntura étnica, religiosa e política do Oriente Médio, focando, na parte subsequente, na questão da Síria. Assim, essa segunda seção busca trazer um apanhado de informações sobre a formação do Estado Sírio e, sobretudo, sobre os conflitos de 2011, que foram a principal causa do elevado número de refugiados sírios pelo mundo desde então. A última seção, por fim, traz um panorama sobre a proteção dos refugiados no âmbito internacional, contribuindo para o objetivo final do capítulo, que é a contextualização das circunstâncias que levaram tantos refugiados sírios a buscar abrigo em outros lugares.

2.1 O contexto político-histórico do Oriente Médio

Dos muitos impérios que dominaram o Oriente Médio, o Império Otomano foi um dos mais relevantes, e analisá-lo faz-se essencial para entender a geopolítica atual da região. Os otomanos somaram seis séculos de existência e conseguiram ocupar grande parte do que hoje é o oeste asiático e o leste europeu, permanecendo em território sírio por quatro séculos. No

¹⁰Somando refugiados e deslocados internos

território conquistado, os povos locais foram classificados pelos otomanos por sua afiliação religiosa. Os dois maiores grupos religiosos eram os muçulmanos e os gregos ortodoxos, seguidos pelos judeus e armênios. Todos os grupos não-muçulmanos eram organizados em comunidades, liderados por um chefe religioso, que também tinha certa representatividade em algumas importantes funções civis (HITTI, 1959). Tendo isso em vista, e também considerando influências sofridas por parte de outros povos que por ali passaram, como analisa Schiocchet (2011, p. 46) em que o Oriente Médio deve ser entendido “não apenas como formado por árabes muçulmanos, mas também por minorias étnicas e religiosas que hoje disputam espaço político complicando a arena política regional”.

Ao longo do século XIX, a influência europeia no Oriente Médio aumentou, ao passo que o poder do Império Otomano estava declinando. O Império Otomano existiu até pouco depois da Primeira Guerra Mundial e seu declínio aconteceu concomitantemente com o aumento da presença europeia no Oriente Médio. Durante o conflito, a região ficou dividida: os otomanos tendiam a se alinhar às Potências Centrais – Alemanha, Áustria-Hungria, e Bulgária - enquanto grupos étnicos insatisfeitos com seus *status quo* forneciam apoio político à Inglaterra e os Aliados (PHILLIPS, 2010). Os árabes, os armênios e os judeus se destacam entre os que iam contra ao *modus operandi* em vigor na época (SCHIOCCHET, 2011).

Para não perder apoio de nenhum dos grupos, os ingleses negociavam favores - que muitas vezes se chocavam. Com os judeus, a troca por apoio se deu com a promessa de concessão de terra para o povo judeu. Já os árabes manifestaram seu alinhamento após o compromisso inglês de devolver territórios árabes sob domínio otomano (SCHIOCCHET, 2011). No entanto, a queda do Império Otomano libertou a Inglaterra de tais compromissos, pois o apoio dos árabes, judeus e armênios perdeu prioridade. Os únicos acordos cumpridos pela Inglaterra foram com a França, país aliado na guerra. A Inglaterra agiu sobretudo conforme seus próprios interesses, os quais coincidiram com algumas das demandas das minorias étnicas que o haviam apoiado (SCHIOCCHET, 2011).

Os territórios do Oriente Médio já eram colônias de Estados europeus mesmo antes da Primeira Guerra Mundial. Após a guerra, a ocupação europeia na região se estendeu a vários outros territórios. Os territórios remanescentes de população predominantemente árabe que estiveram sob domínio otomano foram distribuídos como favores às elites políticas árabes que apoiaram os ingleses durante a guerra (SCHIOCCHET, 2011).

Dessa partição de terras resultaram inúmeros tratados. Entre eles, o acordo secreto de Sykes-Picot, de 1916. Este acordo previa a divisão dos territórios árabes, que estavam nas mãos do Império Otomano antes de sua queda, em zonas de influência francesa e britânica

(PHILLIPS, 2010). Os ingleses teriam influência sobre a maior parte do que hoje são os territórios ocupados e Israel, uma zona de controle direto sobre os territórios que hoje são o Líbano, o litoral da Síria e o sul da Turquia, enquanto a zona de influência francesa seria na maior parte do que hoje é a Síria e o oeste do Iraque. Ao mesmo tempo, acontecia a criação do Estado do Líbano, produto do mandato francês na Síria - a França tinha a intenção de dar autonomia aos cristãos maronitas, de forma que pudesse ganhar influência absoluta na região (SCHIOCCHET, 2011).

Todas estas mudanças patrocinadas pelas potências europeias, desde o início, não agradaram a grande maioria árabe, gerando revoltas. A primeira foi em 1918, no Egito, marcada por manifestações em prol da de sua independência. Entre essas revoltas, destaca-se a tentativa de independência da Síria, que culminou em um conflito com a França, sendo que esta, por sua vez, teve ajuda dos libaneses (SCHIOCCHET, 2011). O autor analisa a criação dos Estados na região do Oriente Médio:

Fica evidente [...] que os Estados nacionais do Oriente Médio foram criados obedecendo certa lógica fronteiriça local. Mas também fica claro [...] que tais fronteiras, semelhantes às que por vezes serviram como fronteiras imperiais, serviram aos interesses dos conquistadores. Houve revolta popular no mundo árabe contra os otomanos, mas esta revolta foi contida por potências europeias por meio do apontamento de líderes fantoches locais. Já as revoltas que se seguiram a estes apontamentos não puderam ser sempre completamente contidas por líderes locais ou mesmo pela Europa – ainda estes que tenham tentado se manter no poder, sobretudo por meio da violência. Alguns destes líderes caíram durante os processos sociais que se seguiram, enquanto as mãos de ferro de outros (muitas vezes somada à ajuda militar europeia os mantiveram no poder. Muitas das clivagens sociais que foram ativadas nesses processos locais, tais como pertencimentos tribais, religiosos e sociais, persistiram (abafadas) sob um manto de normalidade (e legalidade) (SCHIOCCHET, 2011, p. 54).

Schiocchet (2011) ainda acrescenta que estas clivagens sociais serviram para que a Europa desenhasse o Oriente Médio segundo seus interesses, onde algumas elites foram contempladas devido ao fato de seus interesses coincidirem com interesses das potências europeias, enquanto outras regiões e minorias não tiveram a mesma sorte e continuaram com suas demandas sociais e territoriais não atendidas. Portanto é importante, segundo o autor, “entender os fluxos e processos sociais do Oriente Médio de hoje enquanto expressão de processos sociais modernos que persistem na contemporaneidade” (SCHIOCCHET, 2011, p. 55).

Os processos de independência do Oriente Médio podem ser vistos como possuindo um elemento em comum: o fato de terem sido causados pela ausência de legitimidade dos governantes locais – fantoches das potências europeias, segundo Schiocchet (2011), aos olhos de suas respectivas populações. Tais processos foram movidos, sobretudo, por sentimentos

anti-coloniais, envolvendo resistência armada por parte de grupos locais e repressão violenta por parte das metrópoles. E, visto que a maioria destes processos se consolidou durante a Guerra Fria (1945-1991), muitos países se sentiram obrigados ou viam vantagens ao se alinhar a uma das partes – Estados Unidos ou União Soviética. Além disso, as reservas de petróleo e gás natural no Oriente Médio se tornaram um importante atrativo de interesses destas partes (SCHIOCCHET, 2011).

A criação do Estado de Israel em 1947, através da Resolução 181 da Assembleia Geral da ONU, marcou o Oriente Médio até hoje. Esta decisão colaborou para que a região, já com orientação antieuropeia, tendesse a se alinhar à União Soviética (SCHIOCCHET, 2011). Um dos Estados a fazer isso foi a Síria, sob o comando do governo de Hafez Al Assad, em 1971, e, em contrapartida, “a União Soviética [...] apoiou os interesses árabes. Neste sentido, o Oriente Médio se tornou parte da Guerra Fria [...]”¹¹ (PHILLIPS, 2010). O país manteve fortes laços com a URSS, uma vez que a ideologia do partido do presidente ia ao encontro da ideologia da potência soviética. Hafez Al Assad viveu por vários anos em território soviético, o que contribuiu para a construção da sua formação militar e ideológica (ZAHREDINNE, 2013).

A aproximação entre a Síria e a URSS permitiu o estabelecimento de relações comerciais mais densas, alianças estratégicas militares – incluindo a importação de equipamento militar soviético, e apoio soviético à Síria em crises graves, além do acesso por parte da URSS ao mediterrâneo oriental, o que permitia uma importante zona de influência soviética na região. Enquanto isso, os Estados Unidos aumentavam sua aliança estratégica com Israel, que servia de ponte para acesso e influência no Oriente Médio (ZAHREDINNE, 2013).

O fim da Guerra Fria e a queda da União Soviética permitiram uma presença maior dos Estados Unidos na região, diminuindo as zonas de influência da recém formada Rússia. O 11 de setembro de 2001 ocasionou um aumento de pessoal e material militar estadunidense, aumentando a pressão sobre os principais antagonistas da região – dentre os quais, a Síria (ZAHREDINNE, 2013).

A reação árabe à criação do Estado de Israel fortaleceu o pan-arabismo – ideologia que tinha por base o movimento estético *Nahda*¹², e muitas das ideias deste movimento são forças ainda muito importantes na conjuntura atual (SCHIOCCHET, 2011). Nesse mesmo sentido,

¹¹ No original: “The Soviet Union (today called Russia) supported Arab interests. In this way, the Middle East became involved in Cold War issues[...]”

¹² Ou *Renascimento Árabe*, movimento que “propulsionou não apenas novas estéticas artísticas, mas também uma precursora estética política nacionalista árabe” (SCHIOCCHET, 2011, p. 57).

tal sentimento de pertencimento étnico também colaborou para o surgimento “da maioria das variações nacionalistas que se encontra no mundo árabe até os dias de hoje” (SCHIOCCHET, 2011, p 58). Pode tomar-se como exemplo o Partido Nacional-Socialista Sírio, um dos vários partidos políticos de orientação socialista e nacionalista criados no pós-colonialismo árabe. Assim, Schiocchet (2011, p. 58) conclui que:

[...] pode-se dizer que tanto o pan-arabismo como o nacional-socialismo árabe surgiram diretamente como consequência da *Nahda*— e que esta é uma das razões mais concretas do alimento político de países como o Egito, a Síria, o Iraque, da importância de tais partidos como o Partido Nacional-Socialista Sírio (que era minoria no Líbano) e da Organização para Libertação da Palestina (OLP) [...]

2.2 Síria: Noções políticas, históricas e sociais

Entre 1920 e 1948, a reorganização social e política no Oriente Médio era a principal motivação dos eventos políticos de maior relevância para a região, movidos pelo desejo e a possibilidade de autonomia. O Reino Árabe da Síria foi formado em 1920, sem o reconhecimento da França e Inglaterra. Entre 1925 e 1946, os sírios lutaram contra a França por sua independência. Em 1938, França e Síria firmaram um tratado que abria espaço para um possível processo de independência, no entanto, logo depois Paris se recusou a ratificar o tratado, uma vez que, analisando a situação dentro do contexto de guerra, observaram que o território sírio poderia ser um local estratégico. Grande parte do povo sírio demonstrou resistência a esta situação, mas a maioria apoiou a França e os Aliados assim que a Segunda Guerra Mundial se iniciou (PHILLIPS, 2010).

A partir da expansão da Alemanha nazista em território francês, o que levou à queda do regime na França, a Síria passou a ser governada por diversas forças estrangeiras até que, no ano seguinte, declarou sua independência (PHILLIPS, 2010). Mas foi somente em 1944, sob o governo de Charles de Gaulle, que a França reconheceu a soberania da Síria. Em 1946, as últimas tropas francesas deixaram o país (HOURANI, 1991).

Uma vez independente, a Síria foi palco de diversas disputas de poder no âmbito local. Seus primeiros anos de independência foram marcados por inúmeras revoltas e tentativas de tomada de poder, a maioria conduzidas por militares - com algumas dessas tentativas obtendo sucesso. Internamente também se observava uma situação confusa, visto que o país passou por quatro constituições e vinte presidentes entre 1946 e 1956 (PHILLIPS, 2010). Até que, por fim, em fevereiro de 1971, Hafez Al Assad tomou o poder por meio de outro golpe militar e conseguiu se manter no poder até junho de 2000, ano de sua morte (ZAHREDINNE, 2013).

Hafez Al Assad nasceu em um lar modesto e era parte da minoria religiosa Alauita¹³. Esse aspecto de sua vida se fez presente durante todo o seu período de governo, uma vez que sempre buscou uma forma de governar “que permitisse a ascensão socioeconômica e política de sua minoria, bem como de cristãos e drusos, em detrimento da maioria sunita” (ZAHREDINNE, 2013, p. 12). A concessão de cargos políticos aos alauitas e sua maciça presença nas Forças Armadas do país criaram um grupo altamente fiel ao presidente, de modo que este cenário proporcionou condições para controlar o país (ZAHREDINNE, 2013).

De acordo com Yzadi (2000), a Síria exibe uma maioria Sunita como grupo religioso predominante na Síria (68,4%), seguido pelos Alauitas (11,3%), Cristãos (11,2%), Drusos (3,2%) e Xiitas (3,2%). Adiciona-se à população as etnias curda e armênia, em menor número, além da quantidade expressiva de refugiados palestinos. Buzan (2004) depreende que as disputas entre essas diversas comunidades “são marcadas por rígidos códigos de comportamento, pautados no respeito às famílias e clãs” (BUZAN apud ZARAHHDINNE, 2013) e observa que, na ausência de instituições nacionais capazes de mediar as relações de poder entre as comunidades, o papel de instituições primárias – como a religião e a família – são fundamentais para a manutenção da ordem no Estado.

Phillips (2010) observa que o presidente, apoiado pelo partido político no qual fazia parte – o Partido Ba’ath – possuía também uma base de apoio através de ações que geravam medo na população:

Sua liderança foi marcada pelas crescentes práticas ditatoriais que eram apoiadas e realizadas pelo Partido Ba’ath. É fato que ele levou estabilidade ao país depois de décadas de golpes de Estado e caos e tornou um país relativamente pequeno em um importante *player* regional; no entanto, ele também governou com punho de ferro e se promoveu ao ponto de ser adorado como herói, o que impregnou a maioria dos aspectos da sociedade síria. Ele subornaria, ameaçaria, ou destruiria rivais e usaria intimidação para criar medo em possíveis inimigos (p. 45)¹⁴.

Nesse sentido, a integralidade do Estado sírio durante o governo de Hafez Al Assad pode ser entendida através da criação de um exército extremamente fiel ao presidente, e a utilização da violência para inibir qualquer perturbação de ordem pública. Tal fato pode ser ilustrado com a análise do ocorrido em 1982, quando o presidente ordenou que o Exército cercasse e destruísse a Irmandade Muçulmana Síria na cidade de Hama, a fim de encerrar uma

¹³Os alauitas são um grupo étnico-religioso presente no Oriente Médio, sobretudo na Síria. São uma minoria religiosa que, desde os anos 1960/9 ocupa o poder do governo sírio (ZAHREDINNE, 2013).

¹⁴No original: “His leadership was to be marked by increasing dictatorial practices that were supported and carried out by the Ba’ath Party. It is true that he did bring stability to the country after decades of takeovers and chaos and turned a relatively small country into a major regional player; however, he also ruled with an iron fist and promoted himself to the point of hero worship that pervaded most aspects of Syrian society. He would bribe, threaten, or destroy rivals and would use intimidation to create fear in possible challengers. »

disputa entre o governo e o referido grupo. Em 27 dias, o governo logrou acabar com a revolta, deixando 10 mil mortos. Esta resposta ao levante provocou o desencorajamento a outras revoltas no país até o ano da morte do presidente (ZAHREDINNE, 2013).

Com a morte de Hafez Al Assad, foi alterada na constituição do país a idade mínima permitida para ser presidente, e se realizou um referendo para legitimar a continuação de sua família no poder, através de seu filho Bashar Al Assad, que na época tinha 34 anos (ZAHREDINNE, 2013). Esta eleição criou uma esfera de esperança na Síria de que o atual governo seria mais tolerante e liberal do que governo antecessor (PHILLIPS, 2010). No entanto, tal esperança se desfez a partir do discurso de posse do novo presidente, “[...] pois se limitou a dizer que continuaria com o legado de seu ‘pai imortal’ e que somente estava preparado para reativar o espírito do governo [...]”¹⁵ (DÍAZ, 2011, p. 176).

Bashar assumiu, então, o poder, e manteve a aliança com a minoria alauita. Apesar dos avanços conquistados em seu período de governo, como maior acesso à informação através da Internet, o *modus operandi* do regime de seu antecessor foi conservado, uma vez que as forças políticas que sustentavam o governo não permitiam uma grande mudança no regime (ZAHREDINNE, 2013).

Logo após a posse do presidente, foram abertas inúmeras associações por intelectuais locais que tinham por escopo revitalizar a sociedade civil. Além disso, neste período foram libertados centenas de presos políticos, e lançado pela sociedade civil o *Manifesto dos 99*, que defendia que não havia outra forma de se alcançar a estabilidade do país que não fosse através da reforma política (DÍAZ, 2011).

Entre anos de pedidos da sociedade civil não atendidos pelo governo, em 2005 foram anunciadas uma série de reformas que até o ano de 2011 ainda não haviam sido implementadas. Durante este período, as reivindicações populares foram desestimuladas pelo governo através de seu comportamento violento e repressivo. Não obstante, em 2011, essas vozes se recusaram a serem caladas mais uma vez, clamando por revolução e deixando claro que a revolta não seria contra o presidente, mas sim contra todo um sistema corrupto e contra a falta de liberdade (DÍAZ, 2011).

2.2.1 A Síria a partir de 2011

A deflagração do conflito armado entre governo e oposição teve por início a detenção de um grupo de adolescentes que haviam escrito frases pedindo liberdade na cidade Deraa, ao

¹⁵No original: “[...]pues se limitó a decir que continuaría con el legado de su ‘inmortal padre’ y que solo estaba preparado para reactivar el espíritu del Gobierno [...]”

sul do país. A cidade se tornou, então, o epicentro das manifestações contra o ocorrido com os adolescentes. Ato semelhante de solidariedade ocorreu em outras cidades, sempre de caráter pacífico, como se podia observar através do grito de “silmiyya, silmiyya” (pacífica) (DÍAZ, 2011, p. 178).

Por sua vez, o regime recorreu à justificativa do perigo à unidade do Estado para responder às manifestações de forma violenta. De forma a tentar abafar o que estava acontecendo, o governo baixou o preço dos produtos básicos no país. Porém, a questão econômica não constituía a pauta em foco: a população buscava liberdade. Dessa forma, a população saiu às ruas para pedir dignidade e acabar com o processo de acumulação de poder das elites (DÍAZ, 2011).

Com o início da guerra civil em 2011, países na região apoiaram abertamente as partes da disputa. A Arábia Saudita, seguindo sua agenda de ampliação da zona de influência no Oriente Médio, apoiou os opositores do governo, indo contra seu inimigo de longa data, o Irã, que apoiava o governo (ZAHREDINNE, 2013).

De uma perspectiva internacional, observa-se a Arábia Saudita como parceira dos Estados Unidos, e o Irã como promotor da expansão de seu modelo de regime islâmico e posicionamento anti-estadunidense. O país apoiou o governo sírio através do envio de material bélico e efetivo militar, enquanto a Arábia Saudita apoiou os rebeldes através de armas e dinheiro. O conflito também deixa transparecer um combate xiita (Irã) e sunita (Arábia Saudita) (ZAHREDINNE, 2013).

O que ocorreu nos dois anos seguintes na Síria foram uma série de atentados violentos e o crescimento das forças contra e pró regime. Até agosto de 2013, mais de 100 mil pessoas morreram vítimas do conflito na Síria, segundo o documento *Syria: A Year In Review – 2013*, produzido pelo ACNUR (2013). O número de refugiados já havia ultrapassado 6,5 milhões, sendo 4,25 milhões deslocados internos e 2 milhões de refugiados espalhados pelos países vizinhos: Líbano, Turquia, Jordânia, Egito e na região do Magreb. Neste período, já ocorria um grande fluxo de deslocamento interno e de imigração, que piorou com a utilização de armas químicas contra a população civil (ZAHREDINNE, 2013).

2.2.2 Os refugiados sírios

Segundo o relatório anual do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR) do ano de 2013, *Global Trends*, somente neste ano foram registrados mais de 737 mil refugiados sírios. Este número implica em diversas consequências para os países vizinhos.

No mesmo ano, o Líbano se tornou o terceiro maior país receptor de refugiados do mundo, fazendo com que a capacidade de absorção sócio-econômica do país se esticasse ao seu limite, enquanto que a Jordânia recebeu 667 mil refugiados sírios em 2013, tendo agora o título de quarto maior país receptor. Ao mesmo tempo, a Turquia recebeu 478 mil refugiados sírios durante o ano, que receberam proteção temporária do Governo da Turquia. Junto com outras populações de refugiados, a Turquia se tornou o quinto maior país receptor de refugiados (ACNUR, 2013).

Ainda segundo o relatório, ao final de 2013 os refugiados sírios somaram 2,47 milhões de pessoas, o que os configurou como a segunda maior população de refugiados em 2013, segundo dados do mesmo relatório. Este dado pode ser considerado alarmante, uma vez que em dois anos o grupo de refugiados pulou do 36º lugar para o 2º lugar. Esse foi o maior êxodo anual por um único grupo de refugiados desde o genocídio de Ruanda em 1994.

Atualmente, situação dos países fronteiriços à Síria se agrava à medida que recebem refugiados de outros países também. A população de refugiados no Líbano, por exemplo, se resume a 20% da população total, e se forem somados os refugiados palestinos, este número sobe a 25%. “Nenhum outro país foi exposto à tão alta concentração de refugiados nas últimas três décadas” (ACNUR, 2015).

2.3 A proteção internacional aos refugiados

Indivíduos que se deslocam de seus próprios territórios por não se sentirem protegidos por seus países existem há mais tempo do que se imagina. No século XV, os judeus foram expulsos da região da Espanha, “em função da política de europeização do reino unificado de Castela e Aragão – iniciada após a reconquista deste da dominação turca” (JUBILUT, 2007, p. 23). As conquistas dos grandes impérios na Idade Média, e posteriormente, o amplo número de guerras na Idade Moderna e Idade Contemporânea contribuíram para que o número de deslocados humanos crescesse em grandes proporções, demonstrando a importância de soluções em nível mundial para a questão (JUBILUT, 2007).

A larga população de deslocados após a Segunda Guerra Mundial fez necessária a criação do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados, o ACNUR. A agência humanitária foi criada pela Assembleia Geral da ONU em 14 de dezembro de 1950 para proteger e assistir às vítimas de perseguição, da violência e da intolerância. Após sua criação, grandes e fundamentais avanços na área puderam ser observados, como descreve Jubilit (2007, p. 27):

[...] verificou-se a positivação internacional das fontes do Direito Internacional dos Refugiados, com a Convenção de 1951 Relativa ao Estatuto dos Refugiados e com o Protocolo de 1967 Relativo ao Estatuto dos Refugiados, o que contribuiu para o início efetivo da sistematização internacional de proteção

A Convenção de 1951 sobre o Estatuto dos Refugiados foi o primeiro instrumento internacional a reconhecer juridicamente os refugiados, definindo o termo *refugiado* como

toda pessoa que, como resultado de acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951 e devido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas, se encontra fora do país de sua nacionalidade e que não pode ou, em virtude desse temor, não quer valer-se da proteção desse país, ou que, se não tem nacionalidade e se encontra fora do país no qual tinha sua residência habitual em consequência de tais acontecimentos, não pode ou, devido ao referido temor, não quer voltar a ele. (CONVENÇÃO DE 1951, Artigo 1º)

A Convenção consolida prévios instrumentos legais internacionais relativos aos refugiados e fornece a mais abrangente codificação dos direitos dos refugiados em nível internacional. Verifica-se no texto do tratado a possibilidade de uma reserva geográfica, “o que significa dizer que os Estados podiam considerar refugiados tão-somente as pessoas provenientes da Europa – em função de ter sido essa região palco da Segunda Guerra Mundial – se optassem por adotar esta cláusula.” (JUBILUT, 2007, p. 84), e possuía uma reserva temporal, “visto que somente eram considerados refugiados as pessoas perseguidas anteriormente a 1951, consagrando-se mais uma vez a crença de que os refugiados eram um problema pontual.” (JUBILUT, 2007, p. 85). Observa-se também que no documento os motivos de perseguição estão focados na violação de direitos civis e políticos, deixando de lado motivos sociais e culturais, que também foram causas de deslocamentos por todo o planeta, e não só na região europeia.

Embora o texto tenha suas limitações, deve-se destacar pontos positivos, conforme Jubilit (2007) ressalta, como a definição de refugiado e, portanto, o reconhecimento internacional do refúgio. O documento também traz o princípio de *non-refoulement* - princípio de não-devolução do solicitante de refúgio para o seu país de origem, onde podem ser expostos a perseguição ou onde correm risco de morte; regras sobre o estatuto pessoal do refugiado; termo que impede que o refugiado seja punido caso entre ilegalmente no país em que irá solicitar refúgio; regras sobre o trabalho dos refugiados e regras sobre a documentação destes indivíduos (JUBILUT, 2007). O ACNUR (2015) ainda observa que este documento estabelece padrões básicos para o tratamento de refugiados – sem, no entanto, impor limites para que os Estados possam desenvolver esse tratamento.

A Convenção de 1951 também declara que a proteção deve ser exercida a todos os refugiados, sem discriminação; que se devem observar as normas mínimas em relação ao tratamento dos refugiados, os quais também têm certos deveres dentro do Estado de acolhida; que a expulsão de um refugiado do país receptor é tão grave que só deveria acontecer em circunstâncias excepcionais, com base em razões de segurança nacional ou outros riscos para a ordem pública; que como a concessão de refúgio pode implicar em uma carga excessiva para alguns Estados, só conseguem-se alcançar soluções satisfatórias por meio da cooperação internacional; que proteger os refugiados é um gesto humanitário e dessa forma, a concessão do refúgio não deveria causar tensão entre os Estados; que os Estados devem cooperar com o ACNUR no exercício de suas funções e facilitar sua tarefa de supervisionar a correta aplicação da Convenção (JUBILUT, 2007).

O documento, entretanto, estava também limitado no tempo e no espaço. Em 1967, o mundo conhecia um novo documento que tratava de refugiados e ampliava a sua definição. Jubilit (2007) observa que o Protocolo Adicional de 1967 relativo ao Estatuto dos Refugiados retirou as reservas geográficas e temporais, removendo, assim, as limitações as quais os deslocados fora da Europa e/ou pessoas que se deslocaram após 1951 sofriam. Porém, as causas do fundado temor de perseguição permaneceram as mesmas do documento de 1951, e, como mostra o ACNUR¹⁶, o Protocolo é um instrumento independente cuja ratificação não é restrita aos Estados signatários da Convenção de 1951:

A Convenção e o Protocolo são os principais instrumentos internacionais estabelecidos para a proteção dos refugiados e seu conteúdo é altamente reconhecido internacionalmente. A Assembleia Geral tem frequentemente chamado os Estados a ratificar esses instrumentos e incorporá-los à sua legislação interna. A ratificação também tem sido recomendada por várias organizações, tal como o Conselho da União Europeia, a União Africana e a Organização dos Estados Americanos (ACNUR, 2015).

Apesar de a Convenção de 1951 e o Protocolo de 1967 serem os principais documentos de proteção aos refugiados, outros tratados foram celebrados a partir de 1967. Para fins desta monografia, o documento que possui maior relevância é a Declaração de Cartagena, a qual, segundo Jubilit (2007, p. 104), foi adotada “em função da necessidade de se reavaliar a proteção internacional aos refugiados em face da grave crise que ocorria na região centro-americana”. Tal declaração sugeriu várias medidas, entre elas, a ampliação da definição de refugiado para indivíduos que fugiram de seus países devido a uma grave e generalizada violação de direitos humanos, pela agressão estrangeira, pelos conflitos internos,

¹⁶<http://www.acnur.org/t3/portugues/informacao-geral/o-que-e-a-convencao-de-1951/>

ou por outras circunstâncias que hajam perturbado gravemente a ordem pública, observada como a mais importante medida, atenta Jubilit (2007).

Ainda que a declaração não seja legalmente vinculante¹⁷, ela recebeu respaldo dos Estados da América Central e da América Latina. Sua definição ampliada de refugiado foi incorporada na legislação de quase todos os países da América Central e Caribe, assim como em outros países da América Latina. De fato, sua importância como instrumento de proteção regional foi reconhecida em numerosas resoluções da Assembleia Geral das Nações Unidas e da Organização dos Estados Americanos (OEA) (JUBILUT, 2007).

Barreto (2010) conclui que o conceito de refugiado se estende, então, não só para aquela pessoa que em razão da raça, naturalidade, grupo social, sexo ou opinião política tenham temor fundado de perseguição, mas também àquelas cujos países de origem tenham entrado em processo de degradação política e social e tenham permitido violência generalizada, violação de direitos humanos e outras circunstâncias de perturbação grave da ordem pública. Em outras palavras, a Declaração de Cartagena tornou mais amplo e flexível o conceito de refugiado.

A edição de 2014 do relatório *Tendências Globais* do ACNUR revela um claro crescimento no número de pessoas forçadas a deixar suas casas. Ao final de 2014, o número já tinha atingido o nível recorde de 59,5 milhões de pessoas, comparado com os 51,2 milhões registrados no final de 2013 e os 37,5 milhões verificados há uma década atrás. O crescimento desde 2013 (8,3 milhões de pessoas) é o maior já registrado em um único ano (ACNUR, 2015).

No ano de 2015 a Síria passou a ser o país com a maior população de deslocados internos (7,6 milhões) e também é o principal lugar de origem de refugiados (3,88 milhões, ao final de 2014) no mundo. O Afeganistão e a Somália vêm em seguida, sendo a origem de 2,59 milhões e 1,1 milhão de refugiados – respectivamente (ACNUR, 2015).

2.4 Conclusões preliminares

Este capítulo teve como objetivo desenhar um panorama histórico, político e social do Oriente Médio, trazendo considerações sobre a ocupação e desocupação do território por diferentes povos, em especial na região da Síria. Percebe-se que é uma área que sofreu influências variadas devido à presença de, entre outros, persas, árabes, otomanos, europeus e estadunidenses, o que não pode ser desconsiderado para se entender a conjuntura atual.

¹⁷Quando a aplicabilidade é obrigatória. Ou seja, quando determinado agente deve agir em conformidade com tal norma, podendo haver consequências jurídicas caso não o faça.

Em outras palavras, o cenário, considerado conflituoso, do Oriente Médio não pode ser analisado sem se tomar em conta a composição étnica, religiosa e política de cada país e, do mesmo modo, as circunstâncias sob as quais as lideranças políticas foram levadas ao poder. Esse é o caso da Síria, por exemplo.

O governo da família Al Assad - no poder por décadas e gerações - e o regime imposto não agradavam considerável da população, o que resultou em protestos e manifestações em diversas partes do país. A reação do governo foi a violência, e as forças armadas mataram e prenderam um sem número de sírios. O saldo da guerra civil foi 6,5 milhões de refugiados, que se deslocaram para os países vizinhos e, também, para lugares mais distantes – como o Brasil.

Dessa forma, este capítulo se torna importante por apresentar vários pontos que, unidos, servem de base para entender o contexto político e social da Síria no momento do processo de tomada de decisão da Resolução Normativa nº 17 do CONARE. Assim, é possível entender como se originou a demanda pela flexibilização dos requisitos para obtenção do visto brasileiro por sírios e outras pessoas afetadas pela guerra civil síria.

3. A RESOLUÇÃO NORMATIVA Nº17 DO COMITÊ NACIONAL PARA REFUGIADOS

O desenvolvimento do conflito sírio a partir de 2011 trouxe muitas consequências para a população local, povos e governos vizinhos. Possivelmente, a maior delas tenha sido o deslocamento em massa para regiões menos conflituosas na própria Síria ou no exterior. Além desses efeitos migratórios, os deslocamentos internacionais também apresentaram, à época, implicações sobre os Estados receptores desses refugiados, dentre os quais destaca-se a superlotação nos campos de refugiados, a falta de infraestrutura no processo de recepção dessas pessoas, além da questão da própria segurança doméstica (ACNUR, 2014). Assim, além da solução do próprio conflito e do empreendimento de melhoramentos dos espaços de recepção desses refugiados, todos esses pontos trazem à tona a necessidade de discussão de novas opções geográficas para esses refugiados. Nesse aspecto, é patente a análise da política de outros Estados que não estejam sobrecarregados com essa crescente população refugiada, como acontece na região da Síria e seus arredores.

A partir desse contexto, em setembro de 2013, o Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE), órgão executivo do governo brasileiro, realizou sua 91ª reunião, na qual, entre outros assuntos, discutiu a proposta da Resolução Normativa nº 17. Tal resolução tinha por objetivo flexibilizar os requisitos necessários para que os sírios pudessem adquirir o visto de turista e fazer, em território brasileiro, o pedido de refúgio (CONARE, 2013).

Nesse sentido, a partir do referencial teórico apresentado no primeiro capítulo, busca-se compreender de que forma a decisão da Resolução Normativa nº 17 foi tomada. Assim, lembra-se que o conjunto de teorias aqui apresentadas no primeiro capítulo se propõem a analisar a Resolução Normativa nº 17 através de vários níveis, dando enfoque ao indivíduo como sujeito da tomada uma decisão. Para isso, o capítulo foi dividido em três partes. A primeira oferece uma base para o entendimento do funcionamento do CONARE e o procedimento usual de pedido de refúgio no Brasil. Na segunda seção, relata-se o processo de decisão de formação da resolução com base em três entrevistas e na base teórica presente no primeiro capítulo desta monografia. As entrevistas foram realizadas com três membros vigentes do CONARE no período de sua 91ª reunião com as seguintes autoridades: ministro Marcelo Viegas, representante do Ministério das Relações Exteriores; Andrés Ramirez, representante no Brasil do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados; e a Irmã

Rosita Milesi, diretora do Instituto de Migrações e Direitos Humanos, organização que faz parte da representação da Sociedade Civil no CONARE. Por fim, a última seção abordará conclusões deste capítulo.

3.1 Brasil: Política de refúgio e o CONARE

Segundo Jolie (2010), o Brasil é um país que recebeu “generosamente [...] migrantes e refugiados por décadas, e tem feito isso com respeito aos seus direitos e à sua dignidade humana” (JOLIE, 2010, p. 7). O Brasil também é signatário dos principais instrumentos legais de proteção aos refugiados, como a Convenção de 1951 sobre o Estatuto dos Refugiados e Protocolo Adicional de 1967, e em nível regional, a Declaração de Cartagena. Não obstante, em seus anos de ditadura militar, os refugiados, ainda que poucos, não eram respeitados pelo governo militar, ficando a cargo da Igreja Católica, por meio da Cáritas Arquidiocesana de São Paulo e do Rio de Janeiro¹⁸, a tarefa de intervir diretamente na proteção dos refugiados que chegavam ao Brasil – em sua maioria sul-americanos fugindo de regimes ditatoriais em seus próprios países (BARRETO, 2010).

Em 1992, chegou ao Brasil o primeiro grande grupo de refugiados, provenientes da Angola, República Democrática do Congo, Libéria e ex-Iugoslávia. Naquele momento, o governo brasileiro passou a perceber mais fortemente a necessidade de discutir o assunto e realizar ações efetivas em favor destas pessoas. Tornou-se evidente que o governo necessitava de um órgão específico para lidar com os refugiados, e foi criado, então, em 1997, o Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE), através da Lei nº 9474 - o Estatuto dos Refugiados (BARRETO, 2010).

A Lei nº 9474 de 22 de julho de 1997 definiu o CONARE como um órgão do Ministério da Justiça (MJ). O MJ possui hoje nove secretarias e, entre elas, a Secretaria Nacional de Justiça (SNJ). Por sua vez, a SNJ engloba diversas frentes de atuação, como o Departamento de Estrangeiros, do qual o CONARE faz parte (RIBEIRO, 2015).

O CONARE possui um colegiado que se reúne periodicamente em reuniões plenárias para analisar e julgar as solicitações de refúgio, além de tratar de quaisquer outras questões relacionadas ao instituto do refúgio no Brasil. Todas as decisões do CONARE devem ser tomadas pelo colegiado, que é composto pelo Presidente (Secretário Nacional de Justiça); um representante do Ministério das Relações Exteriores; um representante do Ministério do

¹⁸ Essas se referem a duas das maiores ONGs que prestam assistência a refugiados a nível nacional.

Trabalho; um representante do Ministério da Saúde; um representante do Ministério da Educação; um representante de Departamento de Polícia Federal; e um representante da sociedade civil. Além destes membros, o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR) configura-se como membro convidado com direito a voz (RIBEIRO, 2015).

Com a Resolução Recomendatória nº 2 do CONARE, de 31 de outubro de 2012, a Defensoria Pública da União (DPU) passou a exercer função consultiva ao CONARE, tendo que indicar um representante titular e um substituto para integrar o Comitê nas suas reuniões. Também, outros representantes da sociedade civil - o Diretor da Cáritas Arquidiocesana de São Paulo e a Diretora do Instituto de Migrações e Direitos Humanos - frequentam as reuniões do Comitê e representam a sociedade civil junto à Cáritas Arquidiocesana do Rio de Janeiro. Além do colegiado composto por representantes de diversas instituições, há a Coordenação Geral de Assuntos para Refugiados (CGARE), que tem como função coordenar todas as atividades deste órgão (RIBEIRO, 2015).

Entre as principais funções do CONARE, a análise de pedidos de refúgio é atividade que conta com a maior demanda. O início do procedimento de pedido de refúgio se dá com o estrangeiro se dirigindo a uma unidade de Polícia Federal (DPF), em qualquer localidade do Brasil, e demonstrar o desejo de solicitar refúgio. Vale frisar que o pedido de refúgio é intransferível, portanto deve ser realizado somente pelo próprio requerente em território nacional. Além disso, o estrangeiro não tem a obrigação de portar qualquer documento (RIBEIRO, 2015). Nesse sentido, os artigos 7º e 8º da Lei nº 9.474 de 22 de julho de 1997 enunciam:

§ 1º Em hipótese alguma será efetuada sua deportação para fronteira de território em que sua vida ou liberdade esteja ameaçada, em virtude de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opinião política.

[...]

O ingresso irregular no território nacional não constitui impedimento para o estrangeiro solicitar refúgio às autoridades competentes.

Uma vez manifestado o desejo de fazer o pedido de refúgio, um agente do Departamento da Polícia Federal deverá ouvir o estrangeiro, colher o termo de declaração e suas digitais, montar um processo e enviar ao CGARE. Após a formalização do pedido, a Polícia Federal deve emitir um protocolo de refúgio - documento que concede ao solicitante

os mesmos direitos inerentes aos estrangeiros em situação regular no país - até que haja decisão sobre o caso. Com o protocolo, o solicitante de refúgio tem o direito de obter alguns documentos, como o Cadastro de Pessoa Física (CPF) e a Carteira de Trabalho, assim podendo exercer função remunerada no Brasil. O prazo de validade deste protocolo é de um ano, com a possibilidade de ser renovável (RIBEIRO, 2015).

Os pedidos de refúgio são julgados em sessões plenárias pelo CONARE. Após as decisões tomadas nestas sessões, o CGARE tem a função de notificar o solicitante e o Departamento de Polícia Federal caso a solicitação de refúgio seja deferida. A partir disso, o estrangeiro passa a ser declarado como *refugiado*, recebendo documento de residência permanente e a Cédula de Identidade de Estrangeiro (CIE) - que equivale ao Registro Geral (RG) dos nacionais. Se a decisão for negativa, o estrangeiro deve ser notificado e poderá pedir recurso junto ao Ministério de Estado da Justiça contra a decisão do CONARE. Durante o processo de análise do recurso, o solicitante tem o direito de receber novamente o protocolo de refúgio. Após a segunda análise do pedido, a decisão é irrevogável (RIBEIRO, 2015).

3.2 Análise do processo de tomada de decisão da Resolução Normativa nº 17 do Comitê Nacional para os Refugiados

Em setembro de 2013, o colegiado do CONARE se reuniu em sua 91ª Reunião Ordinária. Na pauta, além de outros assuntos, constava a proposta para a desburocratização da emissão de visto para os sírios e pessoas de outras nacionalidades que também haviam sido afetadas pela crise no referido Estado. A resolução final - Resolução Normativa nº 17 de 20 de setembro de 2013 - dispõe que, considerando a crise humanitária na Síria e o alto número de refugiados gerado pelo conflito, e por consequência, a crescente busca por refúgio em território brasileiro, além de ter em vista a dificuldade que esses indivíduos estavam enfrentando para conseguir chegar a território brasileiro e nele solicitar refúgio, a Resolução Normativa 17 decidiu por conceder, por razões humanitárias¹⁹, o visto apropriado a estas pessoas que manifestassem vontade de buscar refúgio no Brasil.

O caminho para chegar até essa decisão foi, à época, composto por algumas etapas principais, tais quais o reconhecimento do problema dos refugiados sírios, a elaboração da referida resolução, a discussão sobre tal política na reunião do CONARE e, por fim, sua aprovação.

¹⁹Consideram-se razões humanitárias aquelas resultantes do agravamento das condições de vida da população em território sírio, ou nas regiões de fronteira com este, como decorrência do conflito armado na República Árabe Síria (Resolução Normativa CONARE Nº 17 DE 20/09/2013).

Conforme apresentado no primeiro capítulo, na Análise de Política Externa, o ser humano é visto como ator principal nas Relações Internacionais, ator que toma decisões e que entende o mundo através de sua relação com ele mesmo (HUDSON, 2007). Nesse sentido, pode ser observado que o reconhecimento do problema foi feito primeiramente por funcionários do Ministério das Relações Exteriores (MRE), segundo o Ministro Marcelo Viegas, então representante do órgão no CONARE. Ele esclarece que o MRE participou do diagnóstico do problema ao perceber um aumento de demanda por vistos para vir ao Brasil, além de constatar através de reuniões do CONARE que havia um papel que poderia ser melhor desempenhado pelo Estado brasileiro, em uma tentativa de prover assistência a essas pessoas (informação verbal).

Concomitantemente, a sociedade civil também identificou, à época, o problema e, assim, escreveu uma carta em que relatava esta questão do visto, como aponta a Irmã Rosita Milesi, diretora do Instituto de Migrações e Direitos Humanos:

As entidades IMDH (Instituto de Migrações e Direitos Humanos), CARJ (Cáritas Arquidiocesana do Rio de Janeiro) e a CASP (Cáritas Arquidiocesana de São Paulo), que, em seu atendimento já vinham recebendo manifestações de sírios que chegaram ao Brasil e apresentaram seus pedidos de refúgio. Muitos manifestavam preocupação com seus conterrâneos, pois diziam que a obtenção do visto de turista para poderem vir ao Brasil estava sendo muito difícil, pois não tinham condições de cumprir os requisitos habituais para este tipo de visto. Os requisitos que não conseguiam atender estavam vinculados a itens que, em função da guerra e de estarem fora do próprio país, não havia como atendê-los. Diante disso, as referidas entidades elaboraram uma correspondência dirigida ao CONARE e ao MRE solicitando providências ou medidas para possíveis soluções no sentido de facilitar a obtenção de visto aos sírios e outros povos afetados pela guerra naquele país (informação verbal).

Uma vez identificado o caso, a fim de escrever uma resolução que solucionasse o problema, foi necessário avaliá-lo e discuti-lo. Segundo Viegas, o Ministério das Relações Exteriores tiveram na elaboração da Resolução Normativa nº 17 um papel muito ativo envolvendo o Departamento das Nações Unidas e a coordenação da Divisão de Imigração. A Resolução Normativa influi essencialmente no trabalho do Itamaraty, nos postos consulares no exterior. Então, o trabalho de redação propriamente dito foi feito essencialmente em coordenação entre o DNU (Divisão das Nações Unidas) e a Divisão de Imigração com as diretrizes que eram dadas pela plenária do CONARE. Ainda segundo o ministro, o MRE sabia o que se pretendia com a resolução, e o órgão trabalhou para colocá-la de acordo com as regras do serviço consular brasileiro. Junto com o Ministério da Justiça (MJ), chegou-se a um texto que era aceitável para as estruturas do serviço consular, basicamente da área de imigração – que não participou das reuniões do CONARE. Então o texto foi levado para a

reunião e finalizamos a negociação no âmbito do CONARE, chegando-se a um texto aprovável (informação verbal).

De modo a analisar a Resolução Normativa nº 17 como uma decisão tomada por um grupo de indivíduos, pode-se utilizar a classificação de Hermann e Hermann (1989) para *unidades de decisão final* - um indivíduo ou conjunto de indivíduos que têm a capacidade de tomar decisões, o qual pode ser classificado como *líder predominante*, *grupo único* ou *múltiplos atores*. Dentro dessa classificação, o grupo de membros vigentes do CONARE à época pode ser compreendido como pertencente ao *grupo único*, o qual se caracteriza, como já visto no primeiro capítulo, por ser um conjunto de indivíduos que tomam decisões em grupo e que, para que isto aconteça, deve haver um processo interativo entre os membros.

Além disso, o CONARE pode ser interpretado dentro da própria classificação de *grupo único* como uma unidade de decisão independente – conforme caracteriza Hermann e Hermann (1989) -, pois, a partir do caso observado no presente estudo, é plausível chegar a um rápido consenso. Tal consideração pode ser observada através da constatação de Milesi: “A rapidez com a qual a resolução foi aprovada e as opiniões manifestadas durante a apreciação da proposta inicial foram uma evidência da sintonia e concordância de todos em torno do tema (informação verbal).”

Por sua vez, Hermann e Hermann (1989) ainda destaca a importância dos membros do *grupo único* apresentarem uma mesma ideologia. Segundo Milesi, os membros do CONARE presentes na decisão da resolução possuíam sintonia em seus posicionamentos (informação verbal). A diretora do IMDH observou que na reunião havia um sentimento de sensibilidade, sentido humanitário e responsabilidade por parte de todos os membros, frente à necessidade de encontrar ou de adotar uma medida que possibilitasse aos necessitados de proteção alcançar o país no qual desejavam refugiar-se. As opiniões manifestadas durante a apreciação da proposta inicial foram uma evidência da sintonia e concordância de todos em torno do tema, confirmando a necessidade de dar aos sírios um caminho em busca da segurança e proteção de que necessitavam e necessitam, garantindo às pessoas que o desejassem alcançar o país de sua escolha para formalizar o pedido de refúgio, no caso o Brasil” (informação verbal). Neste mesmo sentido, o ministro Marcelo Viegas concorda, que, durante o tempo que permaneceu como representante do MRE no CONARE, o sentimento prevalecente no órgão foi o sentimento de cooperação, de todas as partes (informação verbal).

Em um sentido complementar, e de forma a tornar mais rica esta análise, abordar-se-á a classificação de Hudson (2007) quanto aos grupos de tomada de decisão, previamente descritos no primeiro capítulo: *Grupo Pequeno, Processo Organizacional e Política Burocrática*. A partir desta classificação o CONARE pode ser lido como um *Processo Organizacional*. Este grupo tem como parte de suas características a essência e a autonomia²⁰.

A essência, segundo Hudson (2007), transporta o senso de identidade e missão que a organização tem. Marcelo Viegas percebeu uma essência de cooperação dentro da organização durante todo o período em que representou o CONARE (informação verbal). Andrés Ramirez representante do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados, observa esta essência no mesmo sentido de Viegas: “Todos escutam a proposta, e se a proposta faz sentido, os membros aprovam. Eles têm solidariedade [...]. Em geral o CONARE tem uma atitude positiva (informação verbal).”

Hudson (2007) destaca a autonomia como um elemento fundamental para que haja eficiência na tomada de decisão de política externa. A autonomia do CONARE é abordada por Viegas como uma característica intrínseca ao órgão:

A minha experiência no CONARE é de um trabalho autônomo. O CONARE é integrado em larga medida por representantes de órgãos governamentais. Eu estava sentado no CONARE como representante do Ministério das Relações Exteriores. Então, evidente, não estou lá em caráter pessoal, e eu coordeno o posicionamento [do MRE] com as minhas pesquisas [...]. [Mas] há instruções, e eu sigo essas instruções, e imagino que isso é válido para todas as outras áreas. Cada ator tem suas agendas e elas são possivelmente influenciadas pelo grupo que eles atendem. Considero um grupo autônomo sim, eu pelo menos não tenho nenhum conhecimento de uma ingerência direta externa ao CONARE. Tem que levar em conta que é um órgão composto por representantes, e não por pessoas eleitas para aquela qualidade especificamente, o que de maneira alguma invalida o trabalho (informação verbal).

Além dos elementos que caracterizam o *Processo Organizacional*, Hudson (2007) adiciona fatores que teriam influência dentro de uma organização, como a identidade nacional e a cultura. Segundo Ramirez, a identidade nacional e a cultura existe a nível da sociedade. O representante do ACNUR no Brasil afirma que existem muitas pessoas com pontos de vistas diferentes - há setores racistas, xenófobos, e pessoas solidárias, que querem as portas abertas. O CONARE reflete pouco a sociedade (informação verbal). Em geral o CONARE tem uma

²⁰A autora ainda apresenta outras características: posição, orçamento e pessoal, influência e moral. Porém, tais características não são tão significativas para o objeto de estudo desta pesquisa quanto as características já apontadas no texto.

atitude positiva. A sociedade poderia influenciar muito pouco – o aspecto cultural é muito secundário no Brasil (RAMIREZ, informação verbal).

Marcelo Viegas, por outro lado, acredita que há sim uma grande influência destes elementos dentro do CONARE. O ministro defende que o Brasil possui uma identidade expansiva, acolhedora, e até corajosa de aceitação e de inclusão. Completa que o espírito de funcionamento do CONARE foi muito marcadamente influenciado por essa percepção, sem, entretanto deixar de se preocupar com a segurança do país (informação verbal). “[Não se deve] cometer loucuras e se expor a riscos desnecessários, mas tendo essa preocupação em mente você não vai criar empecilhos para ajudar as pessoas que precisam disso (VIEGAS, informação verbal).”

Neste mesmo sentido, Milesi observa o lado positivo da influência da cultura e da identidade nacional presentes no órgão. A diretora do Instituto de Migrações e Direitos Humanos percebe que a cultura e a identidade nacional podem ser elementos de contribuição favoráveis, uma vez que o Brasil possui uma história e uma realidade cultural formada por imigrantes de muitas procedências, além de apresentar uma história cultural rica que se construiu com a diversidade de pessoas de nacionalidades diferentes (informação verbal). Em princípio, Milesi conclui que isto é um aspecto que traz elementos favoráveis à acolhida de refugiados, que traz uma experiência de interculturalidade vivenciada no Brasil (informação verbal). Outro aspecto ressaltado pela diretora é a presença de sírios e libaneses no Brasil, vindos em outras épocas históricas, como um elemento presente na cultura brasileira, que, enquanto presente, oferece alicerces para acolher os refugiados sírios, libaneses e outros da região (informação verbal).

Além da identidade nacional e cultura como elementos de possível influência dentro de uma organização, Hudson (2007) ainda destaca fatores como a política doméstica e a oposição como componentes influenciáveis dentro do ambiente da organização. Milesi rechaça essa posição, afirmando que o CONARE é um órgão autônomo, e que entende que seus membros trazem em seus votos ou em suas considerações elementos e preocupações relacionadas à instituição que representam (informação verbal). Por sua vez, Ramirez defende que é difícil dizer que seja um órgão totalmente blindado e autônomo. Em geral, ele acrescenta, é um órgão bastante autônomo, e a influencia que sofre é a influência de seus

próprios membros, que são membros das instituições – que são diferentes, mas que se complementam, mesmo tendo visões diferentes (informação verbal).

Os possíveis elementos de influência dentro do ambiente de tomada de decisão em política externa apresentados por Hudson (2007) e trazidos como ferramenta de análise do objeto de estudo demonstraram, através das entrevistas, a diversidade de opiniões e posições. Vale ressaltar que as entrevistas possuem cunho pessoal, portanto representam o modo como cada entrevistado viu a construção do processo de tomada de decisão da Resolução Normativa nº 17. Dessa forma, mesmo encontrando evidências contrárias por meio das entrevistas ao poder de influência que os elementos descritos por Hudson (2007) podem ter no ambiente de tomada de decisão, o argumento da autora não deixa de ser válido.

De modo a concluir a seção de entrevistas, Milesi revela a importância da Resolução Normativa nº 17 à população afetada pela guerra civil síria. A diretora defende que a resolução representa uma contribuição na redução de potenciais refugiados com necessidade de reassentamento no mundo (informação verbal). Ela alerta que se o Brasil não tivesse adotado esta resolução, possivelmente muitas ou a quase totalidade dessas pessoas teria ficado nos países vizinhos a Síria, aguardando uma oportunidade de reassentamento em outra parte do mundo (informação verbal). Assim, Milesi conclui que deve haver políticas inclusivas nos países receptores de refugiados para que pessoas necessitadas de proteção a recebam sem ter que passar por um processo de reassentamento, e isto se configura um bem de grande valor no âmbito da proteção humanitária e da integração dos refugiados (informação verbal).

3.3 Conclusões Preliminares

Com base na análise sobre o funcionamento do Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE) e suas principais funções, e nas entrevistas realizadas com três membros do órgão - que estavam presentes na 91ª Reunião Ordinária -, foi possível reconhecer e acompanhar o processo de tomada de decisão da Resolução Normativa nº 17. Os depoimentos destes membros, os quais contribuíram pessoalmente para a aprovação da resolução, além de enriquecer a interpretação do processo decisório, foi útil para demonstrar na prática o que Valerie Hudson (2007) e Margareth e Charles Hermann (1989) expressam em seus estudos sobre a Análise de Política Externa.

A escolha dos entrevistados se deu devido ao papel que cada um representou durante a reunião. Analisando informações cedidas pelo CONARE, pode-se observar quais atores tiveram papel mais predominante no processo da tomada de decisão. O Ministro Marcelo Viegas foi muito importante, no sentido que, representando o Ministério das Relações Exteriores (MRE), identificou – junto com sua equipe - o problema em nível governamental. O MRE teve papel muito relevante tanto no reconhecimento do problema como na elaboração da resolução.

A Irmã Rosita Milesi é uma importante figura no processo de integração local de refugiados e está à frente do Instituto de Migrações e Direitos Humanos. Neste trabalho, ela representou a Sociedade Civil dentro do CONARE, que é formada por um conjunto de ONGs pró refugiados e que tem poder de voto. O papel da sociedade civil também teve relevância, pois reconheceram o problema mediante relatos de refugiados sírios já em território brasileiro, que afirmavam que seus familiares e amigos não estavam conseguindo o visto para poder pedir o refúgio no Brasil. Neste sentido, a sociedade civil se organizou e apresentou uma carta clamando por soluções para esta questão.

De igual modo, o representante do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados no Brasil teve um papel importante, uma vez que o ACNUR contribuiu para com o CONARE por meio de conhecimento técnico acerca das mais diferentes assuntos. Além de estar ciente sobre os conflitos atuais e presente em diversas partes do mundo, o ACNUR oferece uma base de conhecimento legítima. A opinião da agência foi fundamental para que a resolução fosse escrita de tal maneira que melhor auxiliasse as pessoas afetadas pela guerra civil síria.

Desta forma, este capítulo proporcionou, mediante a condução de entrevistas, uma fonte primária sobre como ocorreu o processo de tomada de decisão, enriquecendo a análise com fatos e relatos de pessoas que participaram da aprovação da resolução. Em outras palavras, buscou-se interpretar o processo de decisão com o embasamento teórico concedido pela subdisciplina de Análise de Política Externa e, ao mesmo tempo, tentou-se entender a aplicação real dos conceitos na situação prática da 91ª Reunião Ordinária do CONARE. Além disso, a análise complementar de duas diferentes categorizações de grupos de decisão – através de Hudson (2007) e Hermann e Hermann (1989) foi fundamental para que a tomada de decisão pudesse ser estudada de uma forma mais complexa.

CONCLUSÃO

Este trabalho de conclusão de curso teve por objetivo analisar a tomada de decisão da Resolução Normativa nº 17 do Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE) através de algumas das ferramentas teóricas que a Análise de Política Externa dispõe. Essa resolução beneficiou muitas pessoas que tiveram de fugir de seus países em decorrência da guerra civil na Síria. De caráter humanitário, a resolução teve por objetivo flexibilizar os requisitos necessários para a expedição do visto brasileiro a estas pessoas, para que assim pudessem vir ao Brasil e pedir refúgio.

Para a análise teórica do processo de tomada de decisão da resolução, a Análise de Política Externa (APE) foi utilizada por conter uma abordagem incomum no campo da Teoria de Relações Internacionais, uma vez que apresenta o ser humano como o principal ator em decisões de política externa. Essa característica permite que tal abordagem enfoque no indivíduo, portanto, nas pessoas que participaram do processo de decisão da resolução. Assim, a fim de analisar a resolução através de ferramentas mais específicas, o capítulo ainda traz, através de Hudson (2007) e Hermann e Hermann (1989), dois tipos de classificação para grupos de tomada de decisão de política externa, além de oferecer um apanhado de elementos que podem influenciar tais decisões.

O segundo capítulo traz o contexto histórico, político e social do Oriente Médio desde período de domínio do Império Otomano na região. A Síria de hoje pode ser vista como uma construção secular de um país dominado por diversos impérios e nações até sua independência, em 1946. Após essa data, o país passou por um período de instabilidade, até que Hafez Al Assad assumiu o controle e comandou o país por quase 30 anos, mantendo um governo opressor e violento. Após sua morte, seu filho Bashar Al Asad seguiu no comando de poder no país e perpetuou o *modus operandi* de seu antecessor. O desfecho de séculos de opressão pode ser observado com as revoltas iniciadas em 2011 na Síria, as quais iniciaram os conflitos armados que geraram o maior número de refugiados na história.

Assim, após uma revisão teórica sobre a Análise de Política Externa e a contextualização histórica, política e social da Síria, apresenta-se no terceiro capítulo a análise teórica da Resolução Normativa nº 17 do CONARE. Uma vez compreendido como a história da Síria contribuiu para a atual fuga em massa de pessoas do país, o último capítulo traz, através da coleta de fontes primárias, a visão dos atores envolvidos no processo, apresentando o conhecimento sobre o funcionamento do Comitê Nacional para Refugiados, para que se possa entender de que forma o refúgio é trabalhado no Brasil. Depois, realiza-se a análise do

processo de tomada de decisão da resolução através da APE com a contribuição de entrevistas cedidas por três membros do CONARE que estiveram presentes na reunião que decidiu por deliberar a resolução. Estas entrevistas tornaram a análise consistente, uma vez que ofereceram uma base empírica para comprovar o sistema de categorias dos grupos de decisão de Hudson (2007) e Hermann e Hermann (1989).

O processo de tomada de decisão da Resolução Normativa nº 17 do Comitê Nacional para os Refugiados se deu através do reconhecimento, a nível governamental e da sociedade civil, de que os cidadãos sírios estavam enfrentando dificuldades para obter o visto brasileiro e pedir refúgio no Brasil. Uma vez identificada esta questão, o Ministério das Relações Exteriores redigiu um documento no qual tinha por objetivo flexibilizar os requisitos para obtenção do visto brasileiro por estas pessoas. Ao mesmo tempo, a sociedade civil se organizava para verbalizar esta demanda na 91ª Reunião Ordinária do CONARE, que foi identificada através do contato com sírios que relatavam que seus parentes estavam encontrando dificuldades para vir ao Brasil e pedir refúgio. Então, durante a 91ª Reunião Ordinária do órgão, foi apresentado o rascunho da resolução pelo Ministério das Relações Exteriores, e os membros do grupo puderam contribuir para o aperfeiçoamento do texto. Entre as mudanças no documento, destaca-se a contemplação do benefício a cidadãos de outros países que também sofriam com o conflito sírio. Assim, após as modificações na redação da resolução, a mesma foi votada e aprovada pelo colegiado do CONARE.

Este trabalho possui um caráter singular porque, além de não existir literatura prévia sobre a resolução, a fonte de informações sobre todo o processo de tomada de decisão, desde o reconhecimento do problema até a aprovação da mesma, foi extraído através de fontes primárias - entrevistas com pessoas que tiveram papel ativo durante todo o processo. Nesse sentido, foi importante utilizar a Análise de Política Externa como marco teórico, uma vez que a teoria coloca ser o ser humano como ator principal na tomada de decisão em política externa.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS. **O ACNUR no Brasil** Disponível em: <http://www.acnur.org/t3/portugues/informacao-geral/o-acnur-no-brasil/>. Acesso em: 06 abr. 2015.

ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS. **O que é a Convenção de 1951?** Disponível em: <http://www.acnur.org/t3/portugues/informacao-geral/o-que-e-a-convencao-de-1951/>>. Acesso em: 03 abr. 2015.

BARRETO, Luiz P. T. F. (Org.). **Refúgio no Brasil: A Proteção Brasileira aos Refugiados e seu Impacto nas Américas**. Brasília: Athalaia, 2010. Disponível em: http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=t3/fileadmin/Documentos/portugues/Publicacoes/2010/Refugio_no_Brasil>. Acesso em: 20 mar. 2015.

BARRETO, Luiz P. T. F. A Lei Brasileira de Refúgio: sua história. In: BARRETO, Luiz P. T. F. **Refúgio no Brasil: a proteção brasileira aos refugiados e seu impacto nas Américas**. Brasília: ACNUR, Ministério da Justiça, 2010.

BRASIL. Lei n. 9.474 de 22 de julho de 1997.

BRASIL. CONARE. Resolução Normativa nº 17.

DÍAZ, Naomí Ramirez. Siria: Crónica de Una Represión Anunciada. **Cidob D'afers Internacionals**, Barcelona, n. 96, pp.171-189, dez. 2011.

HERMANN, Margaret G.; HERMANN, Charles F.. Who Makes Foreign Policy and How: An Empirical Inquiry. **International Studies Quarterly**. Columbus, pp. 361-387. dez. 1989.

HITTI, Philip K. **Syria: A Short History**. Nova York: Macmillan Co., 1959.

HOURANI, A. **The history of Arab peoples**. Cambridge: Harvard University Press, 1991.

HUDSON, Valerie M. **Foreign Policy Analysis: Classic and Contemporary Theory**. Lanham: Rowman & Littlefield Publishers, Inc., 2007.

JOLIE, Angelina. S.t. In: BARRETO, Luiz Paulo Teles Ferreira. **Refúgio no Brasil: A Proteção Brasileira aos Refugiados e seu Impacto nas Américas**. Brasília: Athalaia, 2010.

JUBILUT, Liliana Lyra. **O Direito internacional dos refugiados e sua aplicação no orçamento jurídico brasileiro**. São Paulo: Método, 2007. Disponível em: <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/portugues/Publicacoes/2013/O_Direito_Internacional_dos_Refugiados.pdf?view=1>. Acesso em: 28 jan. 2015.

NAÇÕES UNIDAS. Estatuto do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados. 1950. (Resolução 428 [V] de 14 de dezembro de 1950).

NAÇÕES UNIDAS. Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados. 1951. ONU. ACNUR. Protocolo Relativo ao Estatuto dos Refugiados. 1967

NAÇÕES UNIDAS. *Treaty Series*. Genebra, 1951. vol. 189, p. 137. Disponível em: <https://treaties.un.org/Pages/ViewDetailsII.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=V-2&chapter=5&Temp=mtdsg2&lang=en>. Acesso em: 26 abr. 2015.

PHILLIPS, Douglas A. **Syria: World Modern Nations**. Nova York: Chelsea House Publishers, 2010.

PUTNAM, Robert D.. Diplomacia e política doméstica: a lógica dos jogos de dois níveis. **Rev. Sociol. Polit.**, Curitiba, v. 18, n. 36, pp. 147-174, Junho 2010.

RIBEIRO, Pedro Henrique de Oliveira Santos. **Um estudo comparativo entre o instituto do refúgio do Brasil e da Argentina e sua recente aproximação**. 2015. 75 f. TCC (Graduação) - Curso de Relações Internacionais, Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais, Centro Universitário de Brasília, Brasília, 2015.

SCHIOCCHET, Leonardo. Extremo Oriente Médio, Admirável Mundo Novo: A Construção do Oriente Médio e a Primavera Árabe. **Tempo do Mundo**. Niterói, v. 3, n. 2, pp.37-82, ago. 2011.

ZAHREDDINE, Danny. A Crise na Síria (2011 - 2013): Uma Análise Multifatorial. **Conjuntura Austral**, v. 4, n. 20, pp.6-23, nov. 2013.

UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES. **UNHCR Global Trends: Forced Displacement in 2014**. Genebra: Unhcr, 2015. 55 p. Disponível em: <<http://unhcr.org/556725e69.html>>. Acesso em: 13 jul. 2015.

UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES. **UNHCR Global Trends: Forced Displacement in 2013**. Geneva: Unhcr, 2014. 52 p. Disponível em: <<http://www.unhcr.org/5399a14f9.html>>. Acesso em: 14 jul. 2015.

UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES. *International Migration 2013*. Nova Iorque, 2013. Disponível em: <<http://www.un.org/en/development/desa/population/migration/publications/wallchart/docs/wallchart2013.pdf>>. Acesso em: 25 abr. 2015.

VAN BELLE, Douglas A. **Media, Bureaucracies, and Foreign Aid: A Comparative Analysis of the United States, the United Kingdom, Canada, France and Japan**. Nova York: Palgrave Macmillan, 2004.

ENTREVISTAS

Doutor Andrés Ramirez. Representante do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados no Brasil. Entrevista realizada no escritório do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados em Brasília (DF), na data de 26/06/2015.

Ministro Marcelo Viegas. Chefe da Divisão das Nações Unidas do Ministério das Relações Exteriores. Entrevista realizada no Ministério das Relações Exteriores, em Brasília (DF), na data de 03/07/2015.

Irmã Rosita Milesi. Diretora do Instituto Migrações e Direitos Humanos. Entrevista realizada em seu escritório, no Instituto de Imigrações e Direitos Humanos, em Brasília (DF), na data de 06/07/2013.