



UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA
INSTITUTO DE HUMANIDADES, ARTES E CIÊNCIAS PROFESSOR
MILTON SANTOS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS (PPGRI)

RICARDO GESTEIRA RAMOS DE ALMEIDA

“TEARDOWN THIS WALL” -
UMA ANÁLISE SOBRE O PAPEL DOS MUROS DE FRONTEIRA NA
ERA DA GLOBALIZAÇÃO

Salvador
2018

RICARDO GESTEIRA RAMOS DE ALMEIDA

**“TEARDOWN THIS WALL” -
UMA ANÁLISE SOBRE O PAPEL DOS MUROS DE FRONTEIRA NA
ERA DA GLOBALIZAÇÃO**

Dissertação apresentada ao PPGR da
Universidade Federal da Bahia, como
requisito parcial para obtenção do título de
Mestre em Relações Internacionais.

Orientadora: Profa. Dra. Denise Cristina Vitale
Ramos Mendes.

Salvador
2018

Ficha catalográfica elaborada pelo Sistema Universitário de Bibliotecas (SIBI/UFBA), com os dados fornecidos pelo(a) autor(a).

Almeida, Ricardo Gesteira Ramos de
Teardown this wall: uma análise sobre o papel dos muros de
fronteira na era da globalização / Ricardo Gesteira Ramos de
Almeida. -- Salvador, 2018.
125 f.

Orientador: Denise Cristina Vitale Ramos Mendes.
Dissertação (Mestrado - Programa de Pós-graduação em Relações
Internacionais) -- Universidade Federal da Bahia, Instituto de
Humanidades, Artes e Ciências Professor Milton Santos, 2018.

1. Cosmopolitismo e globalização. 2. Globalização neoliberal.
3. Muros de fronteira. I. Mendes, Denise Cristina Vitale
Ramos. II. Título.

RICARDO GESTEIRA RAMOS DE ALMEIDA

**TEARDOWN THIS WALL: UMA ANALISE SOBRE O PAPEL DOS MUROS
DE FRONTEIRA NA ERA DA GLOBALIZAÇÃO**

Dissertação apresentada como requisito para obtenção do grau de Mestre em Relações Internacionais, do Instituto de Humanidades, Artes e Ciências da Universidade Federal da Bahia.

Aprovada em 20 de junho de 2018.

Banca examinadora



Profa. Dra. Denise Cristina Vitale Ramos Mendes



Prof. Dr. Daniel Maurício Cavalcanti de Aragão



Dra. Renata Reverendo Vidal Kawano Nagamine



Profa. Dra. Rúthy Nadia Laniado

À Marcella, que desde o nosso encontro
nos faz.

AGRADECIMENTOS

Posso assegurar que esse é um dos momentos mais felizes da minha vida. Digo isso não pelo fato de estar finalizando o mestrado. Tenho total convicção de que o final dessa etapa não é uma conclusão em si, mas sim um começo. Inicio agora, após muitos percalços que me tomaram alguns anos, uma caminhada que espero somente encerrar ao fim da minha existência.

Não poderia deixar de agradecer, inicialmente, à minha mãe, Graça Gesteira, que, desde que me entendo por gente, reforça a importância do estudo nas nossas vidas; quem muitas vezes, mesmo não podendo nos proporcionar tudo que gostaria, proporcionou tudo que precisávamos.

À minha irmã Andrea, pelo amor e pelo apoio da vida inteira.

À Marcella, minha companhia para a vida, por ser, além do meu amor, meu exemplo cotidiano de perseverança e disciplina na busca dos nossos sonhos. Nada disso aconteceu antes de você, pelo simples fato de que, sem você, nada seria possível.

Ao meu irmão Rogério, por trazer leveza e garantir que o convívio familiar sempre tenha seu espaço nas nossas rotinas nem sempre fáceis, além de estar se mostrando um mestre na arte da paternidade.

À minha sogra Célia, pelas “sopas deliciosas” e pelo carinho que dedica à Cella e a mim.

Ao amigo-irmão André Fialho, pela amizade, pelas discussões sobre política e pela compreensão e apoio nas minhas ausências. Agradeço também ao amigo Rodrigo Oliveira, pelo auxílio profissional.

Gostaria de demonstrar minha gratidão aos colegas de turma no PPGR - Tiago, Marla, Ronaldo, Bruno, Day, JJ, Aline, Elis, Manoela, Juliana e Felipe – fora a riqueza das discussões em sala, o convívio com vocês me proporcionou inúmeras lições de vida. Dentre os colegas, separo um obrigado especial para Doris Dias, pela sabedoria compartilhada nas nossas caronas e pela amizade sincera.

À Ufba e à Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado da Bahia (FAPESB), pelo apoio institucional durante a pesquisa.

À minha orientadora Denise Vitale, exemplo de pesquisadora, pela qual carrego toda a gratidão de reconhecê-la não só como fundamental na orientação da pesquisa, como também por ser a principal responsável pelo meu ingresso no programa, pois

foi como seu aluno especial no Mestrado em Ciências Sociais que passei a saber da existência do PPGRI e me engajei em tentar a seleção nesse campo com o qual hoje tanto me identifico.

Às Professoras Ruthy Laniado e Renata Nagamine, por gentilmente aceitarem o convite para integrar a banca.

A todos os professores do Programa, pelo comprometimento e pela dedicação com os quais nos conduziram ao desenvolvimento das nossas pesquisas. Em especial, agradeço a Daniel Aragão, por me haver apresentado aos estudos críticos da globalização, e especialmente pelas duras – e pertinentes –, críticas tecidas ao projeto. Por fim, mas não menos importante, à Elsa Kraychete, por demonstrar que sabedoria e doçura podem conviver em um programa de pós-graduação.

Diz-se a um cego, Estás livre, abre-se-lhe a porta que o separava do mundo, Vai, estás livre, tornamos a dizer-lhe, e ele não vai, ficou ali parado no meio da rua, ele e os outros, estão assustados, não sabem para onde ir, é que não há comparação entre viver num labirinto racional, como é, por definição, um manicômio, e aventurar-se, sem mão de guia nem trela de cão, no labirinto dementado da cidade, onde a memória para nada servirá, pois apenas será capaz de mostrar a imagem dos lugares e não os caminhos para lá chegar. (SARAMAGO (1995, p. 211).

RESUMO

A pesquisa buscou, como objetivo geral, analisar os processos de cercamento de fronteiras registrados nos últimos 30 anos, de modo a compreender o que eles revelam sobre a globalização e suas eventuais potencialidades. Quanto à metodologia, o trabalho se classifica como pautado em documentação indireta, com suporte em fontes primárias e secundárias. Procedeu-se a uma revisão sistemática da literatura, que compreendeu a leitura e análise de livros, artigos científicos publicados em revistas, dissertações e teses acadêmicas acerca da globalização, do cosmopolitismo e das tendências de expansão neoliberal aprofundadas a partir dos anos 1980. A pesquisa divide-se em uma abordagem teórica e analítica, desenvolvida sobretudo nos dois primeiros capítulos, e uma abordagem exploratória empírica, descrita no terceiro capítulo. Como resultados, observou-se que a dinâmica de cercamento de fronteiras estatais contraria o prisma cosmopolita, segundo o qual os processos de globalização consubstanciarium o estabelecimento de uma janela de oportunidade para a reconfiguração da soberania Estatal, no sentido do surgimento de um modelo de soberania liberal internacional – ou com maior participação popular –, e voltado para a flexibilização das fronteiras. Os muros apontam para uma dialética distinta, qual seja, a flexibilização da soberania Estatal por uma soberania transnacional com ainda menos participação popular. A partir da análise das dinâmicas de cercamento e dos processos de decisão sobre a construção desses muros, não se constatou que a globalização tenha atuado de modo a criar novos *locus* ou vínculos democráticos. Conclui-se que a dinâmica de erguimento dos novos muros de fronteira se mostra inquinada pela racionalidade neoliberal e atende ao aprofundamento do projeto político neoliberal global, à medida que atua na criação de espaços “seguros” para o capitalismo global. Em vez de vivenciar um mundo sem fronteiras – utopia de uma globalização cosmopolita desejada por muitos, cuja característica poderia ser a desregulação dos regimes de fronteira –, depara-se com a re-regulação neoliberal desses regimes, na qual os muros cumprem um papel fundamental de enclausuramento e imobilidade dos pobres (indesejados), sem interferir nos fluxos desejáveis de pessoas, conhecimento, mercadorias e capitais.

Palavras-chave: Cosmopolitismo e globalização. Globalização neoliberal. Muros de fronteira.

ABSTRACT

As its general purpose, this research sought to analyze the fencing processes registered in the last 30 years, in order to understand what they reveal about globalization and its potentialities. Regarding methodology, the work was based on indirect documentation, with further support in primary and secondary sources. A systematic review of the literature was carried out, which included reading and analyzing books, scientific papers published in journals, dissertations and academic theses on globalization, cosmopolitanism and the neoliberal expansion tendencies that deepened since the 1980s. The research is divided in a theoretical and analytical approach, developed mainly in the first two chapters, and an exploratory empirical approach, described in the third chapter; as a result, it was noted that the dynamics of fencing contradicts the cosmopolitan prism, according to which the processes of globalization consubstantiate the establishment of a window of opportunity for the reconfiguration of State sovereignty, in the sense of the emergence of a model of an international liberal sovereignty - or one with greater popular participation -, aimed at flexibilizing borders. The building of walls points to a distinct dialectic, that is, the flexibilization of State sovereignty by a transnational sovereignty with even less popular participation. Based on the analysis of the fencing dynamics and the decision processes on the construction of these walls, it was not verified that the globalization has acted in a way to create new locus or democratic bonds. It was concluded that the dynamics of raising new border walls are tainted by neoliberal rationality and caters to the deepening of the global neoliberal political project, as it participates in the creation of "safe" spaces for global capitalism. Instead of experiencing a world without borders - a utopia of a cosmopolitan globalization desired by many, whose characteristic could be the deregulation of border regimes -, society is faced with the neoliberal re-regulation of these regimes, in which the walls play a fundamental role in enclosing and restraining the poor (the unwanted), without interfering with the desirable flows of people, knowledge, goods and capital.

Keywords: Cosmopolitanism and globalization. Neoliberal globalization. Border walls.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 -	Gráfico da evolução do número total de fronteiras com barreiras no mundo – 1945-2016	86
Figura 2 -	Gráfico da linha do tempo – Europa-África – 1986-2015	90
Figura 3 -	Gráfico do nível de satisfação dos parceiros externos em relação aos produtos da Frontex – 2016	94
Figura 4 -	Gráfico da evolução orçamentária da Frontex – 2006-2016	95

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AFIC	<i>Africa-Frontex Intelligence Community</i>
APDHA	<i>Asociación Pro Derechos Humanos de Andalucía</i>
DHS	<i>Department of Homeland Security dos Estados Unidos</i>
EASO	<i>European Asylum Support Office</i>
EMFTA	<i>Euro-Mediterranean Free Trade Area</i>
ENP	<i>European Neighbourhood Policy</i>
EU	<i>European Union</i>
EUA	Estados Unidos da América
FMI	Fundo Monetário Internacional
FRONTEX	Agência Europeia de Gestão da Cooperação Operacional nas Fronteiras Externas dos Estados-Membros da União Europeia
IRCA	<i>Immigration Reform and Control Act</i>
IRIIRA	<i>Immigrant Responsibility and Illegal Immigration Reform Act</i>
Km	Quilômetro
M	Metro
NAFTA	<i>North American Free Trade Agreement</i>
ONU	Organização das Nações Unidas
PEV	Política Europeia de Vizinhança
RTP	<i>Registered Traveller Programme</i>
USA	<i>United States of America</i>

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	13
2	CAPÍTULO 1 – COSMOPOLITISMO REVISITADO: LIMITES E POSSIBILIDADES DA ERA DA GLOBALIZAÇÃO	21
2.1	KANT E AS ORIGENS DO DIREITO COSMOPOLITA	21
2.2	HABERMAS E A REFORMULAÇÃO DO COSMOPOLITISMO NOS ANOS 2000	26
2.3	SEYLA BENHABIB E “UM OUTRO COSMOPOLITISMO”: AS ITERAÇÕES DEMOCRÁTICAS E SEU POTENCIAL DE RECONFIGURAÇÃO DA SOBERANIA	36
2.3.1	O Estado democrático moderno na era da globalização: entre a soberania e a hospitalidade	41
2.3.2	Porque o <i>demos</i> requereria fronteiras	46
3	CAPÍTULO 2 – O OUTRO LADO DA GLOBALIZAÇÃO: RACIONALIDADE NEOLIBERAL E LIMITES/CONSTRANGIMENTOS AO DISCURSO COSMOPOLITA	51
3.1	UMA GLOBALIZAÇÃO NEOLIBERAL	52
3.2	FOUCAULT E AS BASES TEÓRICAS DA RACIONALIDADE POLÍTICA OU GOVERNAMENTAL	57
3.3	NEOLIBERALISMO ENQUANTO RACIONALIDADE POLÍTICA	63
3.4	EROSÃO DO <i>DEMOS</i> : A COMPETIÇÃO GENERALIZADA COMO NORMA E A PREVALÊNCIA DO CAPITAL HUMANO SOBRE A CIDADANIA	71
4	CAPÍTULO 3 – MUROS DE FRONTEIRA: A RAZÃO NEOLIBERAL SUPERA O IDEAL COSMOPOLITA?	81
4.1	A RELEVÂNCIA DA ANÁLISE DOS MUROS DE FRONTEIRA PARA A COMPREENSÃO DA ERA DA GLOBALIZAÇÃO	82
4.2	A DINÂMICA CONTRADITÓRIA DE EDIFICAÇÃO DOS MUROS DE FRONTEIRA: AUMENTO NUMÉRICO E INTENSIFICAÇÃO DO	85

	CERCAMENTO EM MEIO A DISCURSOS DE ABERTURA E LIBERDADE	
4.3	O PAPEL DA FRONTEX: O <i>MANAGEMENT</i> DAS FRONTEIRAS EXTERNAS DA EUROPA	91
4.4	A RECONFIGURAÇÃO FUNCIONAL: DA DEFESA DA SOBERANIA TERRITORIAL CONTRA ATAQUES EXTERNOS À LIMITAÇÃO DA MOBILIDADE SUBALTERNA E GERENCIAMENTO DE FLUXOS DE TRABALHADORES	101
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS	108
	REFERÊNCIAS	113

1 INTRODUÇÃO

“In the beginning was the fence.” (TRIER, 1943, p. 232 apud SCHMITT, 2006, p. 74).¹

Em 12 de junho de 1987, perante uma multidão de berlinenses e televisionado para milhões de pessoas ao redor do mundo, o então presidente estadunidense, Ronald Reagan, clamava ao Secretário Geral do Partido Comunista soviético, Mikhail Gorbachev, pela derrubada daquele que ficou conhecido como o “muro da vergonha”. Nas palavras de Reagan (1987, tradução nossa), enquanto o muro estivesse de pé, aquela não seria uma questão somente da Alemanha, “[...] mas sim uma questão de liberdade para toda a humanidade.”²

Dois anos mais tarde, precisamente em 09 de novembro de 1989, caía fisicamente o muro, dando início ao que muitos chamam da “Era da Globalização”. É seguro afirmar que a década seguinte à queda do muro foi marcada por avanços na tecnologia da informação, pela proeminência das organizações internacionais, bem como por um resgate da concepção kantiana de cosmopolitismo, a partir da elaboração de uma agenda de Direitos Humanos, que reforçou a crença na viabilidade de um projeto de construção de uma sociedade global (KALDOR, 2005). Assim, as mudanças remetiam às ideias de livre circulação de pessoas, bens, serviços, mercadorias, conhecimento e capital, ou seja, a um ideal de constituição de uma sociedade mundial, que passaria a ser o referente do próprio conceito de globalização (ROSENBERG, 2005).

Ocorre que, com o passar dos anos “o curso dos eventos no mundo real divergiram das expectativas históricas associadas com a ideia de ‘globalização’.” (ROSENBERG, 2005, p. 3).³ Como ressalta Cohen (2004), a emergência de uma agenda de Direitos Humanos baseada no consenso implica na aparência de superação das vontades dos Estados por um Direito cosmopolita global. Todavia, na visão da autora citada, a crença na existência de uma ordem política global e interconectada, mesmo que incompleta, é vastamente superestimada.

¹ “No início foi a cerca.” (TRIER, 1943, p. 232 apud SCHMITT, 2006, p. 74, tradução nossa).

² “As long as the gate is closed, as long as this scar of a wall is permitted to stand, it is not the German question alone that remains open, but the question of freedom for all mankind.”

³ “After all, the course of events in the real world has radically diverged from the historical expectations associated with the idea of ‘globalization’.” (ROSENBERG, 2005, p. 3).

Na mesma linha, sustentam Villa e Tostes (2006, p. 81) que, na década de 1980, se desenvolveu uma perspectiva positiva acerca da globalização como fenômeno capaz de gerar o “[...] esgarçamento das fronteiras (de comunicação, de bens de capital, de poder)” e no potencial de agregação pacífica entre povos que se extrairia do fenômeno.

Entretanto, vimos presenciando que as condições contemporâneas de interdependência e globalização não trouxeram necessariamente uma agregação pacífica ou uma integração solidária entre as culturas e os diversos sistemas econômicos. (VILLA; TOSTES, 2006, p. 81).

Por certo, com o aprofundamento da lógica neoliberal, o próprio significante “globalização” se tornou, em grande medida, desconexo em relação ao seu referente “sociedade mundial”. Em outros termos, a promessa da globalização neoliberal não foi acompanhada de uma mudança estrutural da economia que suportasse a melhora social em escala mundial, nem mesmo de uma coercitividade jurídica que resultasse na implantação efetiva (e na efetiva garantia) dos Direitos Humanos. Até mesmo a livre circulação de pessoas, em grande medida, manteve-se como falácia, enquanto a circulação de bens, conhecimento e, em especial, de capital se circunscreveu a uma lógica de fluxo de mão única.

Nesse sentido Shamir (2005, p. 197, tradução nossa) destaca que, em que pese ser a globalização amplamente teorizada em termos de fluxos transfronteiriços, a partir de uma análise exploratória de cunho sociológico é possível atribuir à globalização características de processos sistêmicos de fechamento e contenção. Segundo o autor, “um corpo relevante de literatura [como Blomley, Delaney e Ford (2001) e Sassen (1991, 1988)] indica que a Era da Globalização é simultaneamente uma era de aumento nas restrições de movimento.”⁴ Como bem explicita Sassen (2010, p. 181):

Um efeito direto da globalização, especialmente da globalização econômica corporativa, tem sido a criação de divergências cada vez maiores entre regimes de fronteira diferentes. Desse modo, a remoção de controles de fronteira para uma variedade cada vez maior de fluxos de capitais, serviços e informações tem ocorrido mesmo que outros regimes mantenham-se fechados, e mesmo que impedimentos a fluxos transfronteiriços sejam fortalecidos, como no caso da migração de trabalhadores de baixos salários.

A existência de divergências relevantes no que tange ao conceito de globalização, bem como sobre as ferramentas teóricas para sua melhor compreensão,

⁴ “A significant body of literature indicates that the era of globalization is simultaneously an era of growing restrictions on movement.” (BLOMLEY; DELANEY; FORD, 2001; SASSEN, 1991, 1988).

não impede que se identifiquem pontos de inegável convergência. Dentre eles, destaca Robinson (2004), o fato de que as duas últimas décadas do Século XX foram marcadas por transformações em ao menos duas dimensões da vida social: uma dimensão objetiva, caracterizada por um crescimento da conectividade mundial entre pessoas e países; além de uma dimensão subjetiva, consistente no reconhecimento mundial dessa conectividade. Bartelson (2000) evidencia, portanto, que a globalização não pode ser compreendida como um fenômeno unidimensional, como um processo linear que conduz a um encurtamento das distâncias do mundo e contribui para a constituição de uma sociedade cosmopolita global. Ao contrário, sua compreensão pressupõe o reconhecimento de suas contradições.

Um elemento de análise que se presta a notabilizar algumas dessas contradições – de forma representativa –, são os muros de fronteiras, que não só aumentaram em número significativo pelo mundo, após a desconstrução do muro de Berlim, como também se configuraram dotados de uma nova funcionalidade. Pretende-se explicitar, por meio da presente pesquisa, algumas das contradições representadas pelo processo de globalização a partir da análise da dinâmica global da construção e das características funcionais dos muros de fronteira, desde a queda do Muro de Berlim aos dias atuais.

Numa síntese da proposta de pesquisa, a partir da pergunta problema, tem-se: em que medida a intensificação dos processos de cercamento físico de fronteiras contradiz a perspectiva de uma globalização cosmopolita?

Desse modo, a presente pesquisa busca, como objetivo geral, analisar os processos de cercamento de fronteiras registrados nos últimos 30 anos, de modo a compreender o que eles revelam sobre a própria globalização. A fim de alcançar o objetivo acima proposto, é mister apresentar os seguintes objetivos específicos:

- a) analisar a perspectiva teórica cosmopolita, a partir de Kant (2008), como base para a formulação das concepções cosmopolitas da globalização;
- b) apresentar o prisma teórico que atribui, à globalização, a adjetivação de neoliberal, apoiado em perspectivas neofoucaultianas sobre a governamentalidade e racionalidade política;
- c) descrever a intensificação nos processos de cercamento físico das fronteiras estatais, tanto em termos de aumento numérico como de intensificação dos meios de fortificação, apontando as suas contradições, e;
- d) compreender os papéis ou funções que os muros de fronteira cumprem para

além da delimitação territorial de estados soberanos, a partir das mudanças de funcionalidade que se tenham registrado nos últimos 30 anos.

Parte central dessa dissertação se funda, portanto, no argumento de que o estudo das fronteiras – mais especificamente a análise da dinâmica contraditória que se estabelece a partir da intensificação da construção de muros⁵ de fronteira durante a chamada Era da Globalização –, constitui-se em ferramenta útil para a compreensão da própria globalização. Nesse sentido, o presente trabalho se comunica com as atuais pesquisas desenvolvidas sob a linha que passou a ser conhecida como *border studies*.

Segundo Donzelli (2013, p. 5, tradução nossa), esse novo campo de investigação que, nas últimas duas décadas, captura a atenção de um grupo expressivo de pesquisadores, tem se pautado e se desenvolvido “[...] em reação aos fenômenos, eventos e processos, múltiplos e heterogêneos, que se seguiram à queda da Cortina de Ferro em 1989.”⁶

Por certo, em que pese se tratar de um fenômeno relativamente recente, análises acerca dos impactos da globalização sobre os regimes de fronteiras já ingressaram nas agendas de pesquisa das relações internacionais e da sociologia da globalização, de modo que a pesquisa que ora se propõe inevitavelmente dialogará com seus autores. Assim, buscar-se-á desenvolver um aporte analítico-descritivo que se mostre adequado a fundamentar o pressuposto de que a multiplicação dos muros de fronteira, bem como o papel que esses passaram a desempenhar, constitui um fenômeno global.

Dentro desse espectro de análise, a presente pesquisa se alinha aos estudos de fronteira que buscam explorar as contradições entre os discursos e expectativas de que a globalização implicaria na obsolescência das fronteiras estatais e na

⁵ Embora parte da doutrina cuide de distinguir conceitualmente as barreiras físicas de fronteira entre muros, cercas e mesmo virtual walls, para fins do presente trabalho, trataremos indistintamente como muros de fronteira a toda e qualquer barreira física de fronteira construída pela ação humana, com técnicas de fortificação ou assemelhadas, que se constituam em elemento de restrição de mobilidade entre Estados. Essa opção, tem, por certo, um propósito assumidamente retórico e denunciativo, uma vez que a denominação oficial atribuída a muitas das barreiras físicas de fronteira atuais tem um evidente intuito de dissimular sua real função, como bem destaca Brown (2010, p. 80) a respeito da “security fence” de Israel, da “border marker” estadunidense e mesmo das “peace lines” da Irlanda do Norte.

⁶ “In the last two decades, borders and boundaries have increasingly captured scholar’s attention, creating a novel field of inquiry under the label of Border Studies. This research area has developed in reaction to multiple and heterogeneous phenomena, events and process that ensued after the fall of the Iron Curtain in 1989.” (DONZELLI, 2013, p. 5).

proliferação de práticas de cercamento que tem se registrado nos últimos 30 anos. Ademais, a pesquisa dialoga com autores que associam os estudos de fronteira com perspectivas da economia política internacional, no sentido que permite associar as dinâmicas de construção de muros de fronteira com práticas de gerenciamento de fluxos de capital e trabalho, além de relações de inclusão e exclusão (MEZZADRA; NEILSON, 2011; DONZELLI, 2013).

O estudo também apresenta relevância para a pesquisa, devido ao resgate da perspectiva foucaultiana sobre a racionalidade governamental e à sua associação com a mudança de funcionalidade dos muros de fronteira, o que, no campo específico dos *borders studies*, tem sido rotulado como *governmentality approach* (DONZELLI, 2013).

A pesquisa divide-se em uma abordagem teórica e analítica, desenvolvida sobretudo nos dois primeiros capítulos, e uma abordagem exploratória empírica, descrita no terceiro capítulo. Seguindo a linha de uma análise crítica, se buscou estabelecer “[...] um ponto de vista capaz de apontar e analisar os obstáculos a serem superados para que as potencialidades melhores presentes no existente possam se realizar.” (NOBRE, 2011, p. 10). Quanto às técnicas de pesquisa, o trabalho se classifica como pautado em documentação indireta, com suporte em fontes primárias e secundárias. No intento de exploração destas últimas, se procedeu a uma revisão sistemática da literatura, que compreendeu a leitura e análise de livros, artigos científicos publicados em revistas de prestígio, dissertações e teses acadêmicas acerca da globalização, do cosmopolitismo e das tendências de expansão neoliberal aprofundadas a partir dos anos 1980.

A dissertação também se vale do uso de fontes primárias, com especial ênfase para:

a) a obra do Council of The European Union (UE) e do European Parliament (2016), relativos à Guarda Costeira Europeia e que altera o Regulamento da UE n. 2016/399 – do Parlamento Europeu e do Conselho Europeu (CE) –, e revoga o Regulamento do Conselho Europeu (CE) n. 863/2007, o Regulamento CE n. 2007/2004 e a Decisão 2005/267 do CE, documentos que constituem a base legal da Agência Europeia de Gestão da Cooperação Operacional nas Fronteiras Externas dos Estados-Membros da União Europeia (FRONTEX);

b) as publicações oficiais da Frontex, em especial os seus Programas de Trabalho, o Relatório Anual de Atividades, o Relatório Anual de Análise de Riscos e a

Prestação de Contas (de 2006 a 2016);

c) os documentos do Fórum Consultivo de Direitos Fundamentais da Frontex (de 2012 a 2016) e da *Africa-Frontex Intelligence Community* (AFIC);

d) além de documentos e informativos oficiais do *Department of Homeland Security* dos Estados Unidos (DHS).

Sob o ponto de vistas da abordagem das fontes, a pesquisa pode ser classificada como qualitativa. O recorte temporal, de modo geral, toma como ponto de partida o ano de 1987, data do discurso do *teardown this wall*, até os dias atuais, com algumas eventuais incursões secundárias em períodos anteriores, especialmente na tentativa de apresentação das bases teóricas do cosmopolitismo e do neoliberalismo.

As citações e transcrições de documentos em língua estrangeira foram objeto de tradução nossa, mantendo-se os originais, conforme a fonte, em notas de rodapé, no intuito de possibilitar a aferição direta pelo leitor.

Se buscou trabalhar sobre a lacuna que se identifica nas pesquisas atuais, que reside numa abordagem preocupada, em especial com a análise dos elementos que apontam para uma mudança funcional dos muros, ou seja, com o papel que cumprem os muros de fronteira na Era da Globalização. Desse modo, a pesquisa objetiva o desenvolvimento de uma análise que não só se preocupe em descrever o recente aumento numérico dos muros, como também que analise as contradições que se estabelecem entre esse movimento global de construção de muros de fronteira e a própria ideia de globalização.

No primeiro capítulo se intenta apresentar uma visão geral do chamado cosmopolitismo, desde a sua base intelectual kantiana até formulações mais contemporâneas, das quais são exemplos representativos os trabalhos de Habermas (1997, 2003) e Benhabib (2004, 2006). O discurso do cosmopolitismo abre as possibilidades para um sentido de compreensão da globalização a partir do seu potencial de união, de cooperação, de agregação de todos que, independente de suas origens, vivem sob a mesma superfície terrestre. A apresentação da perspectiva cosmopolita kantiana se deu a partir de sua obra publicada originalmente em 1795, buscando-se apresentar as características principais da obra, com ênfase na análise dos seus aspectos precursores e que, até os dias atuais, inspiram formulações acerca das possibilidades de constituição de uma ordem cosmopolita (KANT, 2008).

Ademais, tratou-se de apresentar como Habermas (1997) intentou a reformulação da visão kantiana, a partir dos anos 2000, estabelecendo um diálogo

crítico no qual cuida de apontar o que considera os principais limites do projeto de Kant. Por fim, abordou-se a visão de Benhabib (2006) sobre o cosmopolitismo que, de igual modo, se lastreia na base kantiana e, a partir dela, aborda as possibilidades que os processos de globalização trariam para uma reconfiguração da soberania e para uma amplificação da democracia para além dos limites da soberania.

O segundo capítulo se pauta em uma outra base teórica e buscou, assim, apresentar uma análise da globalização fundamentada, de modo geral, na compreensão de que os processos que a caracterizam se encontram sob a imposição de uma racionalidade governamental neoliberal. Para tanto, novamente se resgata o aporte teórico mais remoto que, nesse caso, se lastreia de modo determinante na análise dos estudos de Foucault (2008) sobre a racionalidade governamental, procedida em suas pesquisas realizadas a partir dos cursos ministrados em 1978 e 1979, sobre o tema da “governamentalidade” e da razão neoliberal, como dispõe Avelino (2016).⁷

A partir da exploração dessa base intelectual o capítulo aporta visões mais contemporâneas no sentido de sustentar a conversão do neoliberalismo em uma racionalidade governamental, o que se fundamenta, em grande medida, nas perspectivas nefoucaultianas de Dardot e Laval (2016, 2017) e de Brown (2010, 2016). Essa trilha almeja conduzir à conclusão de que a globalização, por ser adjetivada de neoliberal, impõe um disciplinamento generalizado (de governantes e governados) a partir de normas e princípios do mercado e pela competição, o que teria implicado na redução e limitação da ideia de *demos*, contrariando, assim, as expectativas de abertura do cosmopolitismo. O capítulo discute, portanto, limites da possibilidade cosmopolita ao analisar interpretações da globalização como conflito, separação, desagregação, distinção, desunião entre os indivíduos, ainda que todos estejam sob a mesma condição de habitantes terrestres.

A precedência de dois capítulos eminentemente teóricos visou justamente fornecer o instrumental necessário para possibilitar as análises sobre os processos de cercamento de fronteiras durante a Era da Globalização. Assim, voltado para uma

⁷ Embora não se ignore a produção de Habermas (2012b) acerca dos efeitos deletérios que a colonização do mundo da vida pelo econômico impõe sobre as possibilidades de constituição de uma esfera pública fortalecida e mesmo sobre as possibilidades de constituição de uma racionalidade discursiva, optou-se, no presente trabalho, por fazer uma contraposição a partir de uma matriz foucaultiana sobre a governamentalidade e o neoliberalismo, com o aporte de autores cuja produção se mostra diretamente mais associada aos *borders studies*, de modo a construir uma conexão mais precisa com o estudo exploratório empírico desenvolvido no capítulo terceiro.

exploração empírica do fenômeno do fechamento de fronteiras, o terceiro capítulo se divide em quatro partes:

a) a primeira é voltada a justificar a relevância do estudo do movimento global de construção dos muros de fronteira para uma maior compreensão de aspectos restritivos da globalização;

b) a segunda parte do capítulo aborda a dinâmica contraditória de edificação dos muros de fronteira, que residiria no aumento numérico e na intensificação do cercamento em meio a discursos de abertura e liberdade;

c) a terceira adentra em uma análise sobre o papel da Frontex na gestão das fronteiras externas da Europa e a sua repercussão na dinâmica de cercamento, perpassando pela análise dos seus instrumentos regulatórios e do funcionamento dos seus principais órgãos;

d) por derradeiro, a quarta parte visa abordar o que se caracterizou como remodelação funcional dos muros de fronteira e de que modo esse processo pode ser associado ao aprofundamento de uma racionalidade neoliberal com implicações diretas na cidadania e na soberania.

2 CAPÍTULO 1 – COSMOPOLITISMO REVISITADO: LIMITES E POSSIBILIDADES DA ERA DA GLOBALIZAÇÃO

Partes inabitáveis desta superfície, o mar e os desertos dividem esta comunidade, mas o *barco* ou o *camelo* (o barco do deserto) tornam possível uma aproximação por cima destas regiões sem dono e o uso do direito à *superfície* para um possível tráfico, direito que pertence ao género humano comum. (KANT, 2008, p. 20, grifo do autor).

O processo de globalização alçou a ideia de constituição de uma sociedade mundial interconectada a um patamar nunca imaginado. Isso não significa dizer, entretanto, que a possibilidade de convívio harmônico entre os seres humanos – em um contexto no qual as fronteiras do Estado Nação fossem flexibilizadas, ou ao menos que não se constituíssem como impeditivo ao contato pacífico –, já não tenha sido objeto de ampla reflexão ao longo da história da humanidade.

O presente capítulo buscará refazer os passos de Kant (2008) apresentando as linhas principais de sua obra, *A paz perpétua: um projeto filosófico*, ressaltando a análise dos pontos que podem ser considerados como precursores e que influenciam, ainda atualmente, as reflexões teóricas sobre as possibilidades de instituição de uma ordem internacional cosmopolita. Ademais, adentrar-se-á pela análise de autores que, a partir da obra de Kant (2008), desenvolveram suas próprias formulações ou reformulações sobre o cosmopolitismo e suas potencialidades presentes e futuras.

2.1 KANT E AS ORIGENS DO DIREITO COSMOPOLITA

Embora escrita em 1795, *A paz perpétua* de Kant (2008) se apresenta como dotada de uma contemporaneidade singular, sendo que sua pretensão normativa se nota desde a estruturação do texto, que fora formatado pelo seu autor nos moldes de uma codificação legislativa, com apresentação em duas seções, sendo a primeira composta por seis artigos preliminares e uma segunda seção com três definitivos. Na primeira seção, se identifica um carácter mais acentuado do que se podem denominar como normas procedimentais, as quais deveriam pautar a atuação dos Estados Nacionais em suas relações entre si. Os artigos se mostram redigidos como verdadeiros guias de conduta da relação diplomática entre Estados.

Já a segunda seção, que interessa mais precisamente ao objetivo da presente dissertação, apresenta os artigos definitivos que conduziram à constituição de um

estado de paz duradoura entre países e entre os homens. É nela – mais especificamente no terceiro artigo definitivo –, que Kant (2008) desenvolve a sua concepção de direito cosmopolita, como essencialmente apoiado no conceito de hospitalidade universal. Kant (2008) pauta seu argumento no pressuposto de que o estado de convivência harmônica entre os homens não é um estado de natureza pois, ao contrário, se caracteriza por um estado de violência e hostilidade latentes. Dessa maneira, a superação da potencial violência e dos conflitos necessariamente dependeria do abandono desse *status naturalis*, o que se daria a partir da constituição de um estado de direito (ou legal).

Os povos, enquanto Estados, podem considerar-se como homens singulares que, no seu estado de natureza (isto é, na independência de leis externas), se prejudicam uns aos outros já pela sua simples coexistência e cada um, em vista da sua segurança, pode e deve exigir do outro que entre com ele numa constituição semelhante à constituição civil, na qual se possa garantir a cada um o seu direito. (KANT, 2008, p. 15-16).

Embora esse tipo de concepção de constituição contratualista do estado de direito preceda a sua obra, Kant (2008) inova ao expandi-la para além dos limites dos próprios Estados Nacionais, por meio da introdução do que Habermas (1997, p. 61) identificou como uma terceira dimensão até então não conhecida da teoria do Direito. Ao lado do direito estatal – *ius civitatis* –, e do direito internacional – *ius gentium* –, se introduz a ideia de que toda constituição civil deve também se pautar por um direito cosmopolita – *ius cosmopolitanum*.

É interessante notar que, na construção do argumento kantiano sobre a existência de um direito cosmopolita, se identifica uma forte preocupação em dotá-lo de efetiva juridicidade. Kant (2008) apresenta o direito cosmopolita como um verdadeiro dever-ser das relações humanas em escala mundial. Isso se observa não só pela estruturação do texto na forma de artigos como, principalmente, pela preocupação com a harmonização do seu argumento com as dimensões do Direito já reconhecidos e consagrados à sua época e, por conseguinte, com o Estado soberano e suas instituições.

Em outras palavras, partindo-se do pressuposto de que as relações internacionais – à similitude do estado de natureza –, possuem em si um potencial de conflito e desarmonia, Kant (2008, p. 11) sustenta a necessidade de reconhecimento de uma normatividade que pudesse vincular não somente as relações dos cidadãos de um Estado entre si e com o próprio Estado, mas de “todos os homens que entre si podem exercer influências recíprocas [...]”

É preciso reconhecer o caráter inovador da formulação kantiana não só pela introdução do conceito de direito cosmopolita, como também pela apresentação de uma justificativa que só mostraria toda a sua força nos dias atuais: para ele, a possibilidade de uma tal vinculação jurídica decorreria da condição de pertencimento de todos a “[...] um estado universal da humanidade [...]” (KANT, 2008, p. 11). Como destaca Bernardes (2001, p. 249, grifo do autor):

Entendida como um direito a *tentar* travar relações pacíficas com habitantes de distantes partes do globo, a concepção kantiana de um direito cosmopolita é importante como expressão de uma cidadania potencialmente mundial. Nesse sentido, uma leitura possível seria a de que Kant já reivindica universalmente a garantia de direitos humanos, decorrentes não do pertencimento a determinada comunidade nacional, mas da própria condição humana.

É evidente que o desenvolvimento do argumento apresentado por Kant (2008) esbarra em dificuldades que não se limitam ao horizonte do tempo em que viveu o autor. A tentativa de atribuição de uma natureza efetivamente jurídica à ideia de um direito cosmopolita (universal) – imponível em um ambiente internacional constituído por Estados Nacionais soberanos –, é, ainda hodiernamente, uma tarefa complexa. Mesmo após a assinatura da Carta das Nações Unidas, em 1945, ou ainda após a Declaração Universal de Direitos Humanos, de 1948, que implicou no amplo reconhecimento da existência e validade de um conjunto de direitos essenciais a toda a humanidade, a efetividade na aplicação dessas normas em escala global esbarra em dificuldades. Dentre elas, destacam-se as que se impõem quando da necessidade da exigência forçada de seu cumprimento e da imposição coercitiva de sanções nas hipóteses de sua inobservância.

À diferença do que ocorre em relação aos ordenamentos jurídicos nacionais – os quais apoiam sua validade na existência de constituições civis, cuja garantia de cumprimento (sua eficácia) reside em todo o conjunto institucional do próprio Estado e dos seus Poderes constituídos⁸, ou seja, na própria soberania estatal –, a ordem internacional carece de uma norma que possa ser reconhecida como constituição mundial e mesmo de meios para garantir a sua efetividade.

A obra kantiana não ignora essa dupla dificuldade. Ao propor um primeiro artigo definitivo – no qual defende a necessidade de que a constituição civil de cada Estado seja republicana –, Kant (2008) apresenta o que se pode classificar como primeiro pressuposto de validade do próprio direito cosmopolita. O republicanismo é

⁸ Ou “[...] o monopólio do uso legítimo da força física [...]”, na clássica lição de Weber (1967, p. 56).

apresentado como meio de representação do cidadão nas instituições governamentais no interior do Estado Nacional e essa ideia, aliada à criação de instituições supranacionais, sedimentaria a base a partir da qual se poderia elevar essa representação também para além das fronteiras. O princípio representativo se conecta com a relevância atribuída por Kant (2008) às instituições, de modo a buscar solucionar o problema central da validade do direito cosmopolita. Sua obra, nesse aspecto, mais uma vez supera o horizonte do seu tempo, como proposta filosófica que se posiciona na base da criação de instituições de caráter transnacional, da qual o exemplo atual mais expressivo é, sem dúvida, a Organização das Nações Unidas (ONU).

A validade dos direitos inatos inalienáveis e que pertencem necessariamente à humanidade é confirmada e elevada pelo princípio das relações jurídicas do próprio homem com entidades mais altas (quando ele as imagina), ao representar-se a si mesmo segundo esses mesmos princípios também como cidadão de um mundo supra-sensível. (KANT, 2008, p. 12).

Essa é uma das razões pelas quais se deve reconhecer a coerência na argumentação kantiana, trazida em seu segundo artigo definitivo, de que o “direito das gentes”⁹ seja fundado numa Federação composta por Estados livres constituídos na forma de repúblicas. Mais do que se apoiar na forma republicana em si, Kant (2008) sobreleva a relevância do princípio democrático representativo como instrumento hábil a dotar, de validade, o direito cosmopolita, pois ele permitiria, na sua concepção, converter a vontade do cidadão em atuação do Estado, e assim sucessivamente, até que essa vontade alcançasse as ações de uma Federação de Estados livres.

Entretanto, é preciso destacar que Kant (2008) não sustenta a possibilidade de constituição de um poder institucional superior que se ponha acima da soberania dos Estados Nacionais, o que, como ressaltam alguns dos seus principais comentadores e críticos – Habermas (1997, 2003) e Benhabib (2004) –, dota a sua proposta de um aspecto contraditório e de difícil solução: como conduzir Estados livres e soberanos a se associarem e permanecerem vinculados obrigatoriamente sem prever a criação de um vínculo jurídico apoiado em uma esfera de poder superior. Kant (2008) busca superar essa contradição a partir da apresentação de três tendências associativas naturais, as quais Habermas (1997) sintetizou como:

⁹ Em Kant (2008, p. 11, grifo do autor), o “direito das gentes” é equivalente ao atual direito internacional. “[...] toda a constituição jurídica, no tocante às pessoas que nela estão, é 1) uma constituição [...] segundo o *direito das gentes* (Völkerrecht) dos Estados nas suas relações recíprocas (*ius gentium*).”

- a) a natureza pacífica das repúblicas;
- b) a força associativa do comércio mundial, e;
- c) a função da esfera pública política.

Em breves linhas, segundo Kant (2008, p. 13, grifo do autor), a primeira tendência associativa, que ele imputa à natureza pacífica das repúblicas, seria uma decorrência do próprio processo deliberativo do modelo, que possibilitaria aos cidadãos decidir acerca do ingresso ou não em uma determinada campanha bélica. Como, ao fim e ao cabo, seriam os próprios cidadãos os afetados pelos ônus de uma guerra, inclusive com a possível disposição da própria vida, o autor sustenta que “[...] então nada é mais natural do que deliberar muito em começarem um jogo *tão maligno*, pois têm de decidir para si próprios todos os sofrimentos da guerra [...]”

Por sua vez, a força associativa que se atribui ao comércio mundial é descrita como a impossibilidade de que o espírito comercial coexista com a guerra, o que resultaria na necessidade de que os Estados se pautassem, cedo ou tarde, por uma relação pacífica (HABERMAS, 1997). Por fim, a terceira tendência consistiria no exercício da crítica aberta, por meio de uma esfera pública burguesa, que cumpriria o papel controlador de medidas e decisões de governo, a respeito de ingresso em conflitos, que “não sejam conciliáveis com máximas defendidas publicamente.” (HABERMAS, 1997, p. 69).

No seu terceiro artigo definitivo, Kant (2008, p. 20) avança na apresentação do direito cosmopolita efetivamente como Direito, o que se conecta mais uma vez com a sua preocupação quanto ao plano da validade, cujo caminho argumentativo fora aberto pelos dois artigos definitivos anteriores. Kant introduz nesse momento o conceito de *hospitalidade universal* que consistiria essencialmente no direito de transitar por meio das fronteiras dos Estados nacionais e “[...] não ser tratado com hostilidade em virtude da sua vinda ao território de outro.”

O fundamento de validade que imporia o reconhecimento desse direito residiria na reconhecimento dos limites territoriais da superfície esférica da Terra, que tornariam o contato entre os homens não só desejável, mas inevitável. A concepção da hospitalidade universal como efetivo direito – e cujo fundamento de validade se encontra acima do próprio Estado –, constitui, certamente, um aspecto relevante e atemporal na obra de Kant (2008), consolidando a apresentação de uma proposta jusfilosófica que pavimenta o caminho para todo o conjunto de Direitos Humanos que o sucede.

Ora, como se avançou tanto no estabelecimento de uma comunidade (mais ou menos estreita) entre os povos da Terra que a violação do direito num lugar da Terra se sente em todos os outros, a ideia de um direito cosmopolita não é nenhuma representação fantástica e extravagante do direito, mas um complemento necessário de código não escrito, tanto do direito político como do direito das gentes, num direito público da humanidade em geral [...]. (KANT, 2008, p. 22).

Com a gama de processos políticos, sociais, culturais, tecnológicos e econômicos registrados a partir dos anos 1980, não à toa, o conceito kantiano de cosmopolitismo retoma força e passa a influenciar a quase totalidade de construções doutrinárias que tratam da globalização enquanto instrumento de aproximação entre pessoas e países que compartilham a posse conjunta do planeta (KALDOR, 2005). Desse modo, uma análise que pretenda contribuir para a compreensão do processo de globalização deve, necessariamente, buscar amparo na obra de Kant (2008), bem como nos autores que nele se inspiraram para a realização do que se pode chamar de um resgate do cosmopolitismo, que ganhou força na Era da Globalização.

2.2 HABERMAS E A REFORMULAÇÃO DO COSMOPOLITISMO NOS ANOS 2000

Habermas (1997, 2003) é, certamente, um dos autores contemporâneos que se dedicou à realização de um resgate profundo da proposta kantiana de cosmopolitismo, se prestando, inclusive, a reformulá-la e contemporizá-la ao cenário histórico mais recente. Embora toque o tema desde outras obras, a exemplo de em Habermas (2003)¹⁰, é em seu escrito em Habermas (1997) que ele analisa detidamente a proposta kantiana a partir da identificação do que denominou como três passos do argumento de Kant. O primeiro deles se refere à definição do objeto imediato, qual seja, a paz perpétua. O segundo passo argumentativo consiste na descrição da forma jurídica da federação de povos enquanto projeto. Por fim, o terceiro passo da argumentação de Kant diz respeito à apresentação efetiva do problema levantado: a realização da ideia de uma ordem cosmopolita. Essa, nas palavras de Habermas (1997), implicaria na solução de filosofia da história efetivamente proposta.

Como assume desde o título do seu texto, Habermas (1997) se propõe a proceder uma análise da ideia kantiana ao longo dos últimos 200 anos. Esse resgate é utilizado como apoio metodológico para seu objetivo principal, qual seja, o de

¹⁰ No posfácio em Habermas (2003), Kant é resgatado no intuito de reinterpretar a compreensão contratualista da ordem social a partir da sua teoria do discurso.

oferecer uma reformulação da proposta de constituição de uma ordem cosmopolita que pudesse superar as dificuldades e contradições as quais, até mesmo em função das limitações do horizonte histórico do seu autor, acometeram a uma concepção original.

Habermas (1997) observa que a paz perpétua, embora constitua o objetivo imediato a ser pretensamente alcançado pela proposta de Kant, implicaria apenas e tão somente numa das características da ordem cosmopolita, pelo que o real problema conceitual a ser solucionado residiria na formulação jurídica dessa nova ordem. Desse modo, a apresentação de um direito cosmopolita dotado de efetiva juridicidade – e que não se confundisse com o clássico direito internacional –, constitui, na sua perspectiva, o ponto central da obra de Kant (2008).

Habermas (1997) recorda, assim, que a idealização de uma ordem cosmopolita foi, para Kant, uma solução filosófica para atingimento do objetivo mais imediato proposto em seu projeto: a paz perpétua. Do mesmo modo ocorre com a forma jurídica sugerida para esse arranjo: a federação entre Estados.

No seu diálogo com Kant, observa Habermas (1997) que o acréscimo dessa terceira dimensão do jurídico – o direito cosmopolita –, é realizado a partir de sua necessária diferenciação em relação às dimensões do direito estatal (*ius civitatis*) e do direito internacional (*ius gentium*). Atribuindo-se ao direito internacional as características de um direito do estado de natureza, Kant reconheceria o seu caráter transitório e a necessidade de sua superação por um direito cosmopolita que, de modo análogo ao papel que se atribui à constituição contratualista e ao direito sancionado estatalmente, pusesse fim ao estado de natureza na ordem internacional.

Entretanto, à diferença do que se verifica em relação aos cidadãos no que se poderia chamar como a “[...] primeira saída do estado de natureza”, como afirma Habermas (1997, p. 63, tradução nossa)¹¹, para Kant (2008), os Estados não deveriam se submeter às leis públicas de um poder superior.

¹¹ “[...] primera salida del estado de naturaliza.” (HABERMAS, 1997, p. 63).

Nesse aspecto, a proposta kantiana de constituição de uma federação de Estados livres visaria vincular juridicamente – e, portanto, obrigatoriamente –, os seus associados, porém, resguardando incólume a sua soberania e independência. A crítica habermasiana se coloca na ausência de resposta sobre como se garantiria a permanência em uma associação, da qual dependeria a solução – de maneira civil –, dos conflitos internacionais, sem o caráter obrigatório próprio de uma instituição análoga a uma constituição (HABERMAS, 1997).

Assim, Habermas (1997, p. 65, tradução nossa) aponta a dificuldade de Kant em conceber uma vinculação efetivamente jurídica e obrigatória entre as nações associadas, quando a própria associação não é pensada como “[...] uma organização que com órgãos comuns adquire qualidade estatal” que pudesse lhe garantir coercitividade.¹²

Nesse aspecto, a crítica tem pertinência, pois Kant pretende impor um caráter vinculante à ordem cosmopolita constituída por Estados livres e soberanos, porém, não avança na solução dessa contradição entre vinculatividade e soberania estatal interna e externa. Entretanto, Habermas (1997) não deixa de reconhecer as dificuldades para que Kant, nos limites das vivências do seu tempo, pudesse avançar na proposição de uma organização com características diversas. Segundo Habermas (1997, p. 65, tradução nossa):

Considerada historicamente, a cautela de Kant frente ao projeto de uma comunidade constituída de povos era certamente realista. O Estado democrático de direito era até então uma exceção, não uma regra. O sistema de potências funcionava sob o pressuposto de que somente os Estados soberanos podiam ser sujeitos do direito internacional. Soberania externa significava a capacidade de um Estado de afirmar sua independência na arena internacional, isto é, a integridade de suas fronteiras até mesmo com força militar, caso necessário. Soberania interna significa a capacidade, apoiada no monopólio da violência, de manter a paz e a ordem no próprio país com os meios do poder administrativo e do direito positivo.¹³

Como esclarece Habermas (2009 apud TESCARO JÚNIOR, 2015, p. 269), uma das dificuldades que se impuseram à Kant fora justamente o dogma da indivisibilidade

¹² “[...] una organización que con órganos comunes adquire cualidad estatal.” (HABERMAS, 1997, p. 65).

¹³ “Considerada historicamente, la cautela de Kant frente al proyecto de una comunidad constituída de pueblos era ciertamente realista. El Estado democrático de derecho era entonces una excepción, no una regla. El sistema de potencias funcionaba bajo el presupuesto de que sólo los Estados soberanos podían ser sujetos del derecho internacional. Soberanía externa significa la capacidad de un Estado de afirmar en la arena internacional su independencia, esto es, la integridad de las fronteras en caso de necesidad con la fuerza militar. Soberanía interna significa la capacidad apoyada en el monopolio de la violencia de mantener la paz y el orden en el propio país con medios del poder administrativo y del derecho positivo.” (HABERMAS, 1997, p. 65).

da soberania estatal. Entretanto, como ressalta Habermas (1997), ao tentar assegurar a soberania dos Estados livres da federação proposta, Kant acaba confiando a manutenção da ordem somente no caráter autovinculativo moral entre os Governos e na esperança de confirmação das três tendências associativas – natureza pacífica das repúblicas, força associativa do comércio mundial e a função da esfera pública política –, que não restaram confirmadas pelos acontecimentos que o sucederam.

Embora o registro histórico demonstre que as tendências associativas não tenham se confirmado tal como percebidas por Kant nos fins do Século XVIII, a dialética dos acontecimentos demonstra, para Habermas (1997, p. 66, tradução nossa) que, “[...] conforme interpretemos as condições variáveis dos anos finais do século XX [...]”¹⁴ se abre uma nova janela de oportunidade. O argumento habermasiano, desse modo, se centra em reformular a concepção de cosmopolitismo a partir de uma crítica às três tendências associativas de Kant, não por meio de uma simples invalidação do argumento, mas sim de uma releitura a partir do contexto mundial atual.

Sobre a primeira tendência – a natureza pacífica das repúblicas –, Habermas (1997, p. 66, tradução nossa) destaca que “esta concepção otimista foi desmentida pela força mobilizadora de uma ideia que Kant, em 1795, não podia ainda conhecer em sua ambivalência.”¹⁵

De acordo com Habermas (1997, p. 67, tradução nossa), embora o nacionalismo tenha funcionado como elemento fundamental para a transformação dos súditos em cidadãos ativos, isso não resultou em que o Estado democrático nacional tenha se tornado mais pacífico do que o Estado autoritário dinástico que o precedeu. Isso resultaria da ideia de que “a consciência republicana do cidadão devia ser demonstrada na sua disposição de lutar e morrer pelo povo e pela pátria.”¹⁶ Interessa saber que também Beck (2002, p. 38, tradução nossa), alinhado nesse aspecto ao prisma de Habermas (1997), segue apontando o nacionalismo como um dos inimigos do cosmopolitismo no Século XXI:

¹⁴ “[...] según como interpretemos las condiciones cambiantes de los años finales del siglo XX [...]” (HABERMAS, 1997, p. 66).

¹⁵ “Esta optimista concepción ha sido desmentida por la fuerza mobilizadora de una idea que Kant em 1795 no podía todavía conocer en su ambivalencia.” (HABERMAS, 1997, p. 66).

¹⁶ “La conciencia republicana del ciudadano debía probarse en la disposición a luchar y morir por el pueblo y la patria.” (HABERMAS, 1997, p. 67).

Agora que o ônus totalitário do comunismo foi superado, o nacionalismo tomou forma como o perigo real remanescente para a cultura da liberdade política no início do século XXI. É um nacionalismo anticosmopolista revivido que poderia dar aos atos sectários de violência e excentricidades dos extremistas uma terrível legitimação.¹⁷

Desse modo, Habermas (1997, p. 67) sustenta que a primeira tendência associativa – formulada por Kant –, não corresponde à realidade, ao menos nos termos da sua concepção original. Entretanto, Habermas destaca que estudos históricos comprovariam que, embora os Estados democráticos não se mostrem necessariamente mais pacíficos do que os Estados autoritários, caso analisados pura e simplesmente os dados relativos a envolvimento em conflitos armados, de fato eles se comportariam de modo menos conflituoso nas relações travadas com outros Estados democráticos.

Dessa forma, esse dado possibilitaria uma interpretação que, em certa medida, ainda validaria a formulação kantiana, acaso revisada: com a exposição aos valores democráticos, a utilização da força militar passa a ser um recurso de fomento e expansão democrática. Ainda que não necessariamente mais pacíficos, os Estados democráticos estariam mais propensos a se envolver apenas nas campanhas militares que se convencionaram a se classificar como guerras democráticas, muitas delas levadas a cabo sob a escusa de se fazer respeitar os direitos humanos.

É preciso observar, entretanto, a relevante ponderação de Beck (2002, p. 37, grifo do autor, tradução nossa) acerca do risco que essas campanhas acarretam de transmutação de um humanismo transnacional em um “[...] *humanismo militar* que, como no caso da guerra de Kosovo, dotam as nações ocidentais e os Estados aliados de uma espécie de ‘missão cosmopolita’, na qual se legitimam cruzadas militares sob a bandeira dos direitos humanos.”¹⁸

Já a respeito da força associativa do comércio mundial, Habermas (1997, p. 68, tradução nossa) destaca que, certamente, Kant não previu que o desenvolvimento capitalista implicaria na oposição de classes, o que resultaria numa dupla tendência ao conflito, contrariando a suposta disposição pacifista das sociedades liberais.

¹⁷ “Now that the totalitarian encumbrance of Communism has been overcome, nationalism has taken shape as the remaining real danger to the culture of political freedom at the beginning of the 21st century. It is a revived anticosmopolitan nationalism which could give the sectarian acts of violence and eccentricities of extremists a terrible legitimation.” (BECK, 2002, p. 38).

¹⁸ “On the other hand, this transnational humanism can easily turn into a *military humanism*, which – as in the Kosovo War – also provides the Western nations and Allied states with a kind of ‘cosmopolitan mission’, but also with legitimation for military crusades under the banner of human rights.” (BECK, 2002, p. 37, grifo do autor).

Enquanto que, no âmbito político interno, as tensões entre classes sociais podiam resultar em conflitos civis, na política externa, o capitalismo podia “[...] orientar a política exterior pelas vias de um imperialismo belicista”¹⁹, fato que, infelizmente, se encontra na base de compreensão dos eventos que desembocaram na Segunda Guerra Mundial.

Habermas (1997, p. 68, tradução nossa) destaca que, somente após as catástrofes da Segunda Guerra Mundial, “[...] quando se esgotaram as fontes de energia do nacionalismo integral”²⁰, e em razão do papel cumprido de modo exitoso pelas políticas implementadas sob a base do chamado Estado de bem-estar social – pacificando as tensões sociais entre classes –, é que se pôde observar uma mudança interna das “sociedades desenvolvidas”²¹ e um avanço na interdependência econômica capaz de conduzir ao modo de economização da política internacional ao qual Kant havia atribuído um caráter pacificador.

Nesse aspecto, destaca-se também a relevância atribuída por Habermas (1997, p. 68, tradução nossa) aos processos ocorridos com mais intensidade a partir dos anos 1980, ou seja, à globalização, como vetor de intensificação de relações “[...] simbólicas e sociais [...]”²² que, não obstante de modo diverso do previsto por Kant, resultaram na remodelação da soberania dos Estados. Assim, os processos de globalização, em especial os representados pelos avanços nas tecnologias de informação e comunicação, permitem que atualmente medidas adotadas localmente repercutam em escala mundial, o que dificultaria uma distinção nítida entre política interna e externa.

Além disso, a soberania dos Estados nacionais passa a ser diretamente posta em cheque por atores não estatais, a exemplo de bancos privados e empresas transnacionais. Em outros termos:

¹⁹ “[...] orientar a la política exterior por las vias de un imperialismo belicista.” (HABERMAS, 1997, p. 68).

²⁰ “[...] cuando se agotaron las fuentes energéticas del nacionalismo integral.” (HABERMAS, 1997, p. 68).

²¹ “Sociedades desarrolladas.” (HABERMAS, 1997, p. 68).

²² “Hoy los medios de comunicación, redes y sistemas a escala mundial fuerzan el adensamiento de las relaciones simbólicas e sociales, ocasionando así el influjo recíproco entre sucesos locales y otros bien distantes.” (HABERMAS, 1997, p. 68).

Com a desnacionalização da economia, em especial com os mercados financeiros que expandem suas redes por todo o mundo e com mesma produção industrial, perde a política nacional o domínio sobre as condições gerais de produção (e com isso o timão para a manutenção do nível social alcançado. (HABERMAS, 1997, p. 68, tradução nossa).²³

Por fim, Habermas (1997, p. 69) destaca como o papel da esfera pública mundial, já pensada por Kant, se configura como essencial na formação de uma ordem cosmopolita global. O controle a ser desempenhado pela opinião pública por meio da crítica aberta seria capaz de vincular a decisão política, submetida agora a verdadeiros juízos públicos. A concepção de esfera pública para Kant era, entretanto, restrita, integrada por um número relativamente pequeno de “cidadãos cultos” com acesso aos argumentos e “conformada literariamente” (HABERMAS, 1997, p. 69, tradução nossa)²⁴, letrada, portanto. Segundo o autor, Kant não teria como prever a influência deletéria que os meios de comunicação de massa exerceriam sobre a esfera pública burguesa, degenerando-a semanticamente. Somente a ignorância explicaria uma formulação tão ousada e precursora de uma esfera pública mundial que, passados 200 anos, finalmente se apresenta como possível, muito em razão de avanços da comunicação que jamais poderiam haver sido antecipados por Kant (HABERMAS, 1997).

Atualmente não se pode, de fato, minimizar a interferência da opinião pública mundial sobre a condução de processos políticos internacionais recentes. O acesso amplo a informações sobre eventos de dimensão global, ou mesmo eventos locais com visibilidade mundial, amplia a possibilidade de debate de temas que até então permaneciam restritos à esfera de decisão política dos clássicos atores internacionais, os Estados. Ainda que o privilégio de decisão remanesça nesses atores, como destaca Habermas (1997), eventos como a Guerra do Vietnã, a Guerra do Golfo e, mais recentemente, as conferências mundiais da ONU sobre ecologia e pobreza, por exemplo, demonstraram a possibilidade de exercício de relevante pressão política por parte de uma opinião pública que passou a tematizar, discutir e, muitas vezes, articular

²³ “Con la desnacionalización de la economía, especialmente con los mercados de finanzas que expanden sus redes por todo el mundo y con la misma producción industrial, pierde la política nacional dominio sobre las condiciones generales de producción (y con ello el timón para el mantenimiento del nivel social alcanzado).” (HABERMAS, 1997, p. 68).

²⁴ “Lo que resulta más importante: Kant contaba todavía con la transparencia de una esfera pública abarcable, conformada literariamente, accesible a los argumentos, compuesta por un público de una capa comparativamente pequeña de ciudadanos cultos. No podía prever el cambio estructural de esta esfera pública burguesa a una esfera pública dominada por los medios de masas electrónicos, degenerada semánticamente, ocupada de imágenes y realidades virtuales.” (HABERMAS, 1997, p. 69).

formas de manifestação e resistência.

Em toda a sua trilha argumentativa Habermas (1997), seguindo a herança da teoria crítica, se preocupa em identificar nos pontos-chaves da obra de Kant (2008), o que se pode apontar como bloqueios ao potencial de emancipação do presente. Dessa maneira é que, em sua obra, não se encontra uma pretensão de invalidação pura e simples da contribuição kantiana, mas sim uma preocupação em propor a sua reconfiguração, de modo a indicar, nas próprias condições fáticas vigentes, as possibilidades de concretização de uma ordem cosmopolita reformulada.

Como destaca Habermas (1997), isso perpassa pela revisão de conceitos fundamentais relacionados à soberania externa e interna dos Estados, além de uma reformulação do próprio conceito de paz, que se imporia em razão da globalização das ameaças. Na mesma linha, Beck (2002, p. 35, tradução nossa) destaca o potencial de que o cosmopolitismo implique na constituição de um senso de responsabilidade global, “[...] em uma sociedade mundial de risco, na qual não existe ‘outros’.”²⁵

É interessante ressaltar que Beck (2002, p. 20, tradução nossa) inclui, dentre as ameaças globais, aquelas que decorrem do mercado global de risco, associadas à globalização da economia capitalista, sendo que esse contexto global clama por uma “‘cidadania mundial’ (Kant), apesar da falta de governança no mundo em geral; e com o tempo, deve-se inventar um ‘estado cosmopolita’, fundado na alteridade do outro.”²⁶ Como pontua Beck (1998 apud COSTA, 2003, p. 21), “[...] mudanças na economia associadas à construção – factual e discursiva – de ameaças globais (ambientais, terroristas, bélicas etc.) levam ao deslocamento – até a completa suspensão – da fronteira entre política interna e externa.”

Tornou-se evidente que nenhum Estado Nacional individual pode garantir segurança e bem-estar à sua população, se não puder construir as condições externas, vale dizer direitos internacionais, para a existência desses. (COSTA, 2003, p. 21).

A crítica mais contundente e, conseqüentemente, a maior contribuição de Habermas (1997) à concepção de cosmopolitismo consiste justamente em apontar a inconsistência da proposta de uma associação de nações que mantenha incólume a soberania estatal externa. Isso porque, para Habermas (1997, 2003), se faz

²⁵ “[...] in a world risk society, in which there are ‘no others’.” (BECK, 2002, p. 35).

²⁶ “A ‘world citizenry’ (Kant), despite the lack of governance in the world at large; and with time, there must be invented a ‘cosmopolitan state’, founded upon the otherness of the other.” (BECK, 2002, p. 20).

necessária a institucionalização do Direito cosmopolita de tal maneira que se possa efetivamente dotar a comunidade internacional de meios cogentes de vinculação dos governos nacionais, e mesmo com o sancionamento de condutas contrárias à nova ordem jurídica. Desse modo, a implementação de uma ordem jurídica cosmopolita necessitaria de uma revisão do próprio conceito de soberania externa, que permitisse a atribuição de uma “base de poder” à uma instituição supra estatal, a exemplo da ONU (HABERMAS, 2003).²⁷

Ademais, uma segunda crítica que Habermas (1997) estabelece diz respeito a Kant não haver transpassado os limites da soberania interna dos Estados nacionais, de modo a possibilitar a formulação de uma associação direta entre os cidadãos do mundo, em vez de formular uma vinculação por meio de uma associação mediatizada pelos Estados (federação de Estados livres).

O *quid* do direito cosmopolita consiste em que ele passa por cima das cabeças dos sujeitos coletivos do direito internacional de modo a alcançar diretamente os sujeitos jurídicos individuais, fundamentando isso no pertencimento não mediatizado à associação de cidadãos do mundo livres e iguais. (HABERMAS, 1997, p. 73-74, grifo do autor, tradução nossa).²⁸

Não obstante suas ideias se encontrem na base de constituição da ONU, Kant não teria sido capaz de prever o desenvolvimento histórico dos Direitos Humanos a tal ponto que o reconhecimento de sua existência e a proteção contra a sua violação independesse da – ou ao menos não se condicionasse à –, necessidade de ratificação nacional (HABERMAS, 1997). Habermas (1997, p. 75, tradução nossa) argumenta que o “ponto fraco” dos Direitos Humanos não reside na impossibilidade de sua instituição ou na dependência do seu reconhecimento por meio dos Estados nacionais. Isso já se haveria superado. O que ainda carece de institucionalização é de um “poder executivo que pudesse garantir o seu respeito mediante, inclusive, a interferência na soberania interna dos Estados nacionais”²⁹, até porque, em muitos

²⁷ Como destaca Habermas (2003, p. 317), “Kant já entrevira, com razão, que o conteúdo semântico dos direitos fundamentais exige um ‘estado cosmopolita’ fundado no direito internacional. No entanto, para transformar a declaração dos direitos do homem, da ONU, em direitos reclamáveis não bastam os tribunais internacionais, pois estes só poderão funcionar adequadamente quando a era dos Estados soberanos singulares for substituída por uma ONU capaz, não somente de tomar resoluções, mas também de agir e de impô-las.”

²⁸ “El *quid* del derecho cosmopolita consiste más bien que pasando por encima de las cabezas de los sujetos colectivos del derecho internacional alcanza la posición de los sujetos jurídicos individuales y fundamenta para éstos la pertenencia no mediatizada a la asociación de ciudadanos del mundo libres e iguales.” (HABERMAS, 1997, p. 73-74, grifo do autor).

²⁹ “El punto flaco de la protección global de los derechos es por eso la falta de un poder ejecutivo que pudiera proporcionar respeto a la Declaración Universal de los Derechos Humanos mediante la injerencia en el poder soberano de los Estados nacionales.” (HABERMAS, 1997, p. 75).

casos, tais direitos devem ser aplicados contra os governos destes Estados.

Por sua vez, Vitale, Spécie e Mendes (2009, p. 163) acrescentam a essa crítica uma dimensão relevante, no sentido de que as dificuldades de avanço no reconhecimento de uma comunidade cosmopolita, que se pretenda democrática, não reside somente na ausência de um Estado (ou uma instância) supranacional, mas na necessidade de garantir o processo democrático por meio da “[...] criação de novas instâncias deliberativas nos níveis global e regional, bem como o aprofundamento das instâncias já existentes nos espaços local e nacional.”

Em igual sentido concluem Villa e Tostes (2006, p. 86) sobre a necessidade que uma democracia global imporia de criação de um “[...] novo aparato institucional que deve ser diferente, em muitos aspectos, e talvez radicalmente diferente [...]” das – como afirma Dahl (1994, p. 27 apud VILLA; TOSTES, 2006, p. 86) –, “instituições políticas familiares à democracia representativa.” Dando um passo além Beck (1998, p. 29, tradução nossa) aporta ainda o papel de uma “consciência cosmopolita politicamente forte”, sendo que:

Na era da globalização, não há escapatória fácil desse dilema democrático. Não pode ser resolvido simplesmente movendo-se em direção à ‘democracia cosmopolita’. O problema central é que, sem uma consciência cosmopolita politicamente forte e instituições correspondentes da sociedade civil global e da opinião pública, a democracia cosmopolita permanece, para toda a fantasia institucional, apenas uma utopia necessária. A questão decisiva é se e como uma consciência de uma solidariedade cosmopolita pode se desenvolver.³⁰

A análise habermasiana conclui, de qualquer sorte, que embora se esteja em meio a uma constelação de tendências imprevisíveis, tecidas as críticas necessárias, é possível ainda assim acompanhar a dialética dos desenvolvimentos considerados por Kant ao seu tempo, formuladas sob os rótulos das três tendências associativas para a constituição de uma ordem cosmopolita global. Segundo Habermas (1997), entretanto, na melhor das hipóteses, ainda se estaria vivenciando um período de transição do direito internacional para o direito cosmopolita.

³⁰ “In the age of globalisation, there is no easy escape from this democratic dilemma. It cannot be solved simply by moving towards ‘cosmopolitan democracy’. The central problem is that without a politically strong cosmopolitan consciousness and corresponding institutions of global civil society and public opinion, cosmopolitan democracy remains, for all the institutional fantasy, no more than a necessary utopia. The decisive question is whether and how a consciousness of cosmopolitan solidarity can develop.” (BECK, 1998, p. 29).

2.3 SEYLA BENHABIB E “UM OUTRO COSMOPOLITISMO”: AS ITERAÇÕES DEMOCRÁTICAS E SEU POTENCIAL DE RECONFIGURAÇÃO DA SOBERANIA

Ainda que não se dedicando a uma exaustiva reformulação da concepção kantiana – a exemplo da procedida por Habermas (1997) –, outros autores de expressão assumidamente adotam a proposta de Kant como base para a formulação de novos conceitos de cosmopolitismo. É esse o caso de Benhabib (2004, 2006), que desenvolve abordagens que podem ser classificadas como neo-kantianas. A própria autora, por seu turno, destaca que a sua posição difere das recentes teorias neo-kantianas da justiça internacional, que atribuem precedência às matérias relativas à distribuição de recursos e direitos sobre questões de inclusão.³¹ Por “inclusão política”³² ela designa os princípios e práticas que implicam na incorporação de estrangeiros, imigrantes e recém-chegados, refugiados e requerentes de asilo pelas comunidades políticas existentes (BENHABIB, 2004).

A vinculação da ideia de pertencimento a princípios e práticas, e não a direitos formalmente estabelecidos, não elimina por completo a crítica de que essa concepção, ao fim e ao cabo, implica na configuração do “pertencimento político” como bem social que, de igual forma, não só é distribuído, em termos de aceitação do estrangeiro em uma determinada comunidade, como também vincula todos os demais bens e direitos a serem concedidos (MEZZADRA; NEILSON, 2011).

Benhabib (2004, p. 4, tradução nossa) ressalta que a globalização impôs um cenário extremamente volátil para o desempenho das funções administrativas estatais. Os processos associados à emergência da economia global, que implicaram no incremento do fluxo mundial de capitais, mercadorias, conhecimento e trabalho, somados ao crescimento da influência de atores sub e transnacionais implicaram, também, na redução do poder de decisão dos Estados Nacionais. O mesmo ocorre na redução da esfera de influência das suas decisões sobre os resultados pretendidos. Desse modo, em última análise, a globalização teria posto em xeque o modelo do Estado soberano vestifaliano, que se basearia justamente “em uma

³¹ No original, em inglês, a expressão utilizada é *membership*, que está mais alinhado ao contexto da obra, com a ideia de pertencimento ou inclusão, razão pela qual se passará a utilizar a expressão.

³² Do original *political membership*. Nessa hipótese, entende-se que a tradução como inclusão política se mostra mais adequada ao sentido empregado pela autora.

autoridade política unificada e dominante cuja jurisdição sobre uma parcela territorial inequivocamente delimitada é suprema.”³³

Partindo-se do pressuposto da crise da soberania tradicional de Vestefália, a autora não prega, entretanto, o fim do sistema de Estados ou a constituição de uma cidadania mundial. Em vez disso, Benhabib (2004, p. 2-3) retorna a Kant para buscar base para a proposição de novos “vínculos democráticos”³⁴ que não se limitem somente aos proporcionados pelas estruturas do Estado Nacional. Como forma de justificar a necessidade de reconhecimento de um direito à inclusão política, Benhabib (2004, p. 3, grifo do autor, tradução nossa) se atém, em especial, ao conceito de hospitalidade universal, trazido por Kant (2008) em seu terceiro artigo definitivo como fundamento último do direito cosmopolita.

Tal pertencimento implica: reconhecer a reivindicação moral de refugiados e asilados à primeira admissão; um regime de fronteiras porosas para imigrantes; uma determinação contra a desnacionalização e a perda dos direitos de cidadania; e a reivindicação do direito de todo ser humano ‘de ter direitos’, isto é, de ser um sujeito de direitos, sendo-lhe reconhecidos direitos inalienáveis, independentemente do *status* de pertencimento político. O *status* de estrangeiro não deve obstar direitos fundamentais.³⁵

A referência ao direito de *first admittance* é, inegavelmente, uma inspiração na ideia kantiana de hospitalidade universal. A abordagem de Benhabib (2004, p. 25) se constitui numa releitura do direito cosmopolita de Kant, na qual se atribui centralidade à ideia de hospitalidade. É preciso esclarecer, entretanto, que a autora propõe uma nova interpretação da ideia de hospitalidade.

Tal como já observado por Habermas (1997), também entende Benhabib (2006, p. 21, tradução nossa) que a inovação conceitual da proposta de cosmopolitismo de Kant reside na formulação do direito cosmopolita “no sentido jurídico do termo.”³⁶ Segundo Benhabib, Kant concebe o direito cosmopolita como uma terceira esfera do jurídico que diria respeito às “[...] relações entre as pessoas civis entre si, bem como

³³ “The “westphalian model” presupposes that there is a dominant and unified political authority whose jurisdiction over a clearly marked piece of territory is supreme.” (BENHABIB, 2004, p. 4).

³⁴ No original “democratic attachments”.

³⁵ “Such just membership entails: recognizing the moral claim of refugees and asylees to first admittance; a regime of porous borders for immigrants; an injunction against denationalization and the loss of citizenship rights; and the vindication of the right of every human being ‘to have rights’, that is, to be a legal person, entitled to certain inalienable rights, regardless of *status* of their political membership. The *status* of alienage ought not to denude one of fundamental rights.” (BENHABIB, 2004, p. 3, grifo do autor).

³⁶ “The conceptual innovation of Kant’s doctrine of cosmopolitanism is that Kant recognize three interrelated but distinct levels of ‘right’, in the juridical senses of the term.” (BENHABIB, 2006, p. 21).

destas com entidades políticas organizadas em uma sociedade civil global.”³⁷ Essa terceira esfera ou dimensão do direito vigeria ao lado do direito positivo interno e do direito internacional.

Seguindo sua análise da obra de Kant, Benhabib (2006, p. 21) aponta que o termo *Weltbuergerrecht* (direito cosmopolita) é apresentado no terceiro artigo definitivo de A Paz Perpétua associado ao dever de hospitalidade universal. Nesse ponto, já é possível observar a centralidade do conceito de hospitalidade universal na construção argumentativa de Benhabib (2006), uma vez que a questão toca o tema essencial do indivíduo externo que se põe em contato com uma entidade política delimitada (bounded political entity).

Benhabib (2006, p. 22, tradução nossa) relembra que, na formulação kantiana, “[...] hospitalidade é um direito que pertence a todo ser humano na medida em que o vemos como potencial participante em uma república mundial.”³⁸ Entretanto, segundo a autora, ao regular a relação entre membros e não membros de uma determinada comunidade política, o direito de hospitalidade ocupa as fronteiras do político e dificulta a sua caracterização e a definição clara dos seus contornos enquanto direito no sentido jurídico do termo. O direito de hospitalidade, como direito que diz respeito a todo ser humano enquanto potencial integrante de uma sociedade civil global é, ainda assim, um direito que se exerce concretamente em face de um determinado Estado soberano, o que o posicionaria no delicado espaço entre os Direitos Humanos (direito atribuível a todo ser humano) e os Direitos Políticos (direito exercitável pelo cidadão de uma república específica).

Esse dilema não teria sido claramente respondido por Kant (2008), como já abordado nas linhas precedentes, mas mostra uma clara pretensão do seu autor em apresentar o direito cosmopolita com natureza efetivamente jurídica. Entretanto, por não sobrepassar os limites da soberania dos Estados Nacionais, a solução kantiana não cuida de solucionar os impasses relacionados ao efetivo cumprimento desse direito e aos meios de coerção para garantir o seu respeito e observação.

O direito de hospitalidade implica uma reivindicação moral com potenciais consequências jurídicas, na medida em que a obrigação dos estados receptores de conceder residência temporária a estrangeiros está ancorada em uma ordem cosmopolita republicana. Tal ordem não tem uma lei executiva suprema que a governe. Nesse sentido, a obrigação de mostrar hospitalidade

³⁷ “[...] third is cosmopolitan right, which concerns relations among civil persons to each other as well as to organized political entities in a global civil society.” (BENHABIB, 2006, p. 21).

³⁸ “[...] hospitality is a right that belongs to all human beings insofar as we view them as potential participants in a world republic.” (BENHABIB, 2006, p. 22).

a estrangeiros não pode ser imposta; continua a ser uma obrigação assumida voluntariamente por parte do soberano político. O direito de hospitalidade expressa os dilemas de uma ordem cosmopolita republicana que podem ser reduzidos em poucas palavras: como criar obrigações quase juridicamente vinculativas através de compromissos voluntários na ausência de um poder soberano que disponha do direito final de execução?. (BENHABIB, 2006, p. 23, tradução nossa).³⁹

Desse modo, assim como já se havia encontrado, na crítica habermasiana ao projeto de Kant (2008), também para Benhabib (2006) a ordem cosmopolita esbarra nos limites da soberania do Estado Nacional. A autora ressalta, entretanto, que, ao delinear o espaço conceitual entre normas morais universais e o direito positivo com respeito às ações e interações entre indivíduos em uma comunidade mundial, Kant estabelece as fundações para uma ordem legal pós-vestifaliana.

Nas palavras de Benhabib (2006, p. 23, tradução nossa), A Paz Perpétua estabelece um divisor de águas entre duas concepções de soberania e pavimentam o caminho para a transição da primeira, que ela trata como “soberania vestifaliana”, para a segunda, que ela denomina como “soberania liberal internacional.”⁴⁰

As características da soberania tradicional vestifaliana são amplamente conhecidas e, em síntese, resultam da atribuição – ao Estado Nacional –, da capacidade última de decisão e governo sobre um território determinado, bem como sobre todas as relações jurídicas que se estabeleçam dentro dele. O Estado soberano é o responsável pelo destino dos seus cidadãos aos quais representa, por meio de instituições e poderes constituídos. Por pressupor a não submissão a nenhuma outra forma de autoridade exterior, essa concepção clássica de soberania compreende uma ordem internacional na qual estados livres e iguais estabelecem relações não hierárquicas entre si. Desse modo, suas associações são marcadamente voluntárias e transitórias (BENHABIB, 2006).

A concepção da soberania liberal internacional, por outro lado, pressupõe que o reconhecimento da igualdade formal entre os estados guarda relação com o nível

³⁹ “The right of hospitality entails a moral claim with potential legal consequences, in that the obligation of the receiving states to grant temporary residency to foreigners is anchored in a republican cosmopolitical order. Such an order does not have a supreme executive law governing it. In this sense, the obligation to show hospitality to foreigners and strangers cannot be enforced; it remains a voluntarily incurred obligation on the part of the political sovereign. The right of hospitality expresses the dilemmas of a republican cosmopolitical order in a nutshell: how to create quasi-legally binding obligations through voluntary commitments and in the absence of an overwhelming sovereign power with the ultimate right of enforcement?.” (BENHABIB, 2006, p. 23).

⁴⁰ “[...] according to conceptions of liberal international sovereignty the formal equality of states increasingly is dependent on their subscribing to common values and principles, such as the observance of human rights, the rule of law, and respect for democratic self-determination.” (BENHABIB, 2006, p. 23).

de assunção de valores e princípios comuns, tais quais o respeito aos direitos humanos e aos valores do Estado Democrático de Direito (BENHABIB, 2006, p. 23).

Soberania não mais significa a última e arbitrária autoridade sobre um território circunscrito; Estados que ameaçam seus cidadãos com a violação de certas normas, fecham suas fronteiras, impedem as liberdades de mercado, discurso e associação, possivelmente comprometerão possibilidades de aliança; a ancoragem de princípios domésticos com instituições compartilhadas com outros é crucial. (BENHABIB, 2006, p. 24, tradução nossa).⁴¹

Em outros termos, o cosmopolitismo preconizado por Kant pavimentaria a trilha para uma mudança significativa na ordem internacional, por meio da previsão de “um espaço conceitual e jurídico” que permite, em certa medida, a reconfiguração da soberania (BENHABIB, 2006, p. 24). Isso se dá a partir do reconhecimento da juridicidade de normas que transcendem o direito positivo dos Estados e cujos exemplos atuais mais eloquentes seriam as normas de direitos humanos.

Como complementa Cohen (2004, p. 162), embora as normas de Direitos Humanos imponham uma nova cultura política que tensiona a soberania, tendo implicado no que se pode chamar de sua reconfiguração, não se pode afirmar que a soberania tenha “sido substituída pelos direitos humanos como princípio básico da ordem internacional.” Nesse sentido, concluiu a autora supra que a relação que se estabelece entre normas universais de direitos humanos e a soberania possibilita a emergência do que pode se chamar de um novo regime de soberania, que de igual modo contribui para a configuração de um sistema internacional mais justo.

Desse modo, embora escrita em 1795 – antes, portanto, dos horrores das grandes guerras –, a obra de Kant (2008) antecipa a emergência de todo o regime internacional de Direitos Humanos, cujo marco formal inicial somente se registrou em 1948, com a Declaração Universal dos Direitos Humanos e, de certo modo, pavimenta as bases conceituais necessárias à emergência dessa remodelação na ordem internacional, que implicou em mudanças significativas nas concepções de soberania e cidadania.

⁴¹ “Sovereignty no longer means ultimate and arbitrary authority over circumscribed territory; states which treat their citizens in violation of certain norms, close their borders, prevent freedoms of market, speech, and associations and the like are through not to belong within a specific society of states or alliances; the anchoring of domestic principles in institutions shared with others is crucial.” (BENHABIB, 2006, p. 24).

2.3.1 O Estado democrático moderno na era da globalização: entre a soberania e a hospitalidade

Segundo Benhabib (2006, p. 27), o atual regime internacional de Direitos Humanos deve ser compreendido como um conjunto de regimes globais e regionais, inter-relacionados e sobrepostos, que englobam os tratados de Direitos Humanos, bem como o direito internacional consuetudinário. Sua generalização tem se dado, segundo a autora, por meio de processos de “colisão e confluência” com as legislações internas dos Estados Nacionais. Nisso residiria o aspecto mais promissor dos processos contemporâneos de globalização política.

A autora procede a defesa da sua assertiva por meio da análise de três exemplos que seriam representativos do desenvolvimento de normas universais determinantes do comportamento de estados soberanos: crimes contra a humanidade, intervenções humanitárias e migrações transnacionais. Os três exemplos apresentados são oportunos à proposta teórica da autora, uma vez que implicariam na possibilidade de intervenção direta, inclusive na esfera de autoridade de estados soberanos, no intuito de garantir a aplicação de normas de caráter universal.

Nos termos acentuados pela autora supracitada, a evolução do direito cosmopolita e a transição da soberania vestifaliana para uma soberania liberal internacional não pode ser tida, entretanto, como um processo isento de contradições. Em sua obra, a autora sustenta que a contradição central reside no fato de que se, por um lado, é inegável que a ascensão do cosmopolitismo reduz a autoridade do Estado, ou ao menos lhe retira a exclusividade da decisão sobre o destino de pessoas e bens no seu território, por outro, o direito cosmopolita amplia sua legitimidade exatamente à medida que conta com a presença dos estados como principais subscritores dos tratados e convenções sobre Direitos Humanos. Por meio de tal processo, esclarece Benhabib (2006, p. 31, tradução nossa), “[...] o estado é ao mesmo tempo negado e reforçado em sua autoridade.”⁴²

A contradição descrita pela autora justifica a sua afirmação de que o moderno sistema de estados se localiza atualmente na tensão entre a soberania e a hospitalidade, entre a prerrogativa de decidir ser parte de uma ordem cosmopolita

⁴² “In this process, the state is both sublated and reinforced in its authority.” (BENHABIB, 2006, p. 31).

regida pelos Direitos Humanos e o dever de estender o reconhecimento desses direitos a todos. O tensionamento entre soberania e hospitalidade se apresenta de modo mais acentuado para as chamadas democracias liberais, as quais necessitam lidar com a negociação constante entre normas constitucionais de caráter universalista que demandam o dever de respeito e promoção dos Direitos Humanos e, de outro lado, a soberania territorial, que estabelece a autoridade última do Estado sobre seu território.

O princípio democrático se baseia na premissa de que todos os cidadãos de um Estado, ou seja, todos os membros do *demos*⁴³ estariam sujeitos a um sistema de autogoverno que possibilitaria a sua participação como autores das próprias regras às quais deveriam, em contrapartida, necessariamente se submeter. Desse modo, se estabeleceria uma relação caracterizada reciprocamente pela autoria e sujeição dos membros/cidadãos às decisões tomadas em deliberação conjunta. Para Benhabib (2006), a isso se pode denominar de soberania democrática.

Como esclarecem Villa e Tostes (2006, p. 78), essa concepção – decorrente da teoria liberal da democracia –, descreve, entretanto, “um processo que visa funcionar em bases nacionais – porém o fenômeno da regionalização e da globalização e seus níveis de interdependência contestam questões-chave da teoria da democracia contemporânea.”

Como destaca Benhabib (2006), a origem dessa concepção moderna de democracia remonta às ideias do contrato social de Rousseau, cuja assimilação e influência se encontram na obra de Kant. Ocorre que “a idéia do consentimento através das eleições e a idéia de que os constituintes relevantes de um acordo voluntário são as comunidades de um território passa a ser problemática quando consideramos os níveis de interconexão regional e global.” (VILLA; TOSTES, 2006, p. 78).

Atenta a essa problemática, Benhabib (2006, p. 32) esclarece que a legitimidade da decisão democrática não reside apenas e tão somente no ato de constituição, mas também no grau de conformidade desse ato com os princípios universais dos Direitos Humanos que, em certo sentido, precederiam a vontade soberana por meio do qual a comunidade se vinculou e se constituiu a si própria. Como já abordado nas linhas precedentes, o processo histórico de reconhecimento

⁴³ Segundo Post (2006, p. 4), *demos* é a expressão escolhida por Benhabib (2006) para descrever “the citizens and voters who are authorized to determine the content of democratic law.”

de juridicidade ao direito cosmopolita, que se acentua a partir da chamada globalização, contribui para a consolidação desse papel legitimador dos direitos humanos.

O paradoxo que se constitui nessa relação se localiza no fato de que, ao passo em que a legitimidade democrática pressupõe a adequação das decisões políticas e normas jurídicas aos Direitos Humanos, ela depende, por outro lado, de um procedimento de decisão local que, necessariamente, se articula dentro dos limites territoriais de uma comunidade específica e delimitada. Em grande medida estimulada pelos processos de globalização, a expansão da concepção cosmopolita de direitos universais – que avançam inclusive por sobre a soberania do Estado Nacional –, contribuiu para uma maior explicitação dessa tensão.

Como destacam Vitale, Spécie e Mendes (2009, p. 162-163), o paradoxo se evidencia no momento em que “de um lado os temas substantivos da política se globalizam, de outro as instituições do processo político permanecem territorialmente orientadas, nacional ou localmente.”

Por tais argumentos, sustenta Benhabib (2006, p. 32) que a legitimidade democrática implica um potencial constante de conflito entre a reivindicação universalista por Direitos Humanos e as características particulares constitutivas da cultura e identidade nacionais. Em sua obra, a autora trabalha essa relação sob a denominação de paradoxo da legitimidade democrática. A autora ressalta que um aspecto constitutivo desse paradoxo, como observado por Habermas⁴⁴, consiste em que “cada ato de autolegislação é também um ato de autoconstituição. ‘Nós, o povo’ que concordamos em atar-nos a nós mesmos pelas leis, também nos definimos como ‘Nós’ no próprio ato de autolegislação.” (BENHABIB, 2006, p. 33, tradução nossa).⁴⁵

Em sentido assemelhado, Mezzadra e Neilson (2011, p. 187, tradução nossa) ressaltam a paradoxal relevância da delimitação territorial na globalização e, mais especificamente, do papel das fronteiras na constituição política. Segundo os autores, sem a clara distinção entre *inside* e *outside*, que é proporcionada pelas fronteiras, não

⁴⁴ Nos exatos termos da autora: “‘we, the people’ refers to a particular human community, circumscribed in space and time, sharing a particular culture, history, and legacy; yet this people establishes itself as a democratic body acting in the name of the ‘universal’ [...] Modern democracies act in the name of universal principles, which are then circumscribed within a particular civic community. This is the ‘Janus face of the modern nation’, in words of Juergen Habermas.” (BENHABIB, 2006, p. 32).

⁴⁵ “Every act of self-legislation is also an act of self-constitution. ‘We, the people’ who agree to bind ourselves by these laws, are also defining ourselves as a ‘we’ in the very act of self-legislation.” (BENHABIB, 2006, p. 33).

se poderia falar da existência de espaços políticos delimitados. “Especialmente na Era da chamada globalização, há uma necessidade de esclarecer onde a sociedade começa e onde termina.”⁴⁶

Dos três exemplos trazidos à análise por Benhabib (2006) em sua obra – crimes contra a humanidade, intervenções humanitárias e migrações transnacionais –, o que explicita, de modo mais flagrante, o paradoxo da legitimidade democrática é justamente o tema concernente às migrações transnacionais, uma vez que envolve diretamente a questão relativa ao ingresso de um não cidadão em uma determinada comunidade política. Mais que isso, as migrações transnacionais e o controle de fronteiras envolvem a matéria alusiva aos direitos de participação política, ou de inclusão política, como prefere a autora.

Segundo Benhabib (2004, p. 11), a afirmação de Kant sobre a impossibilidade de negativa do direito de primeiro ingresso (*first entry*) àqueles que o almejam em situação de risco de morte⁴⁷ teria sido incorporada na Convenção de Genebra de 1951 – Convenção das Nações Unidas Relativa ao Estatuto dos Refugiados –, por meio do princípio da não expulsão (*non-refoulement*).⁴⁸ Entretanto, a própria autora destaca que isso não tem impedido, na prática, que esse princípio esteja sendo amplamente desrespeitado por países não signatários da Convenção, bem como do Protocolo de 1967⁴⁹, e mesmo por países signatários.

Dentre outros motivos, isso decorre do fato de o controle migratório se posicionar como elemento crucial para a soberania estatal, mesmo (ou principalmente) num contexto de crise da soberania vestifaliana impulsionada pelos eventos da globalização. O controle migratório se poria como uma das últimas fronteiras para o exercício da soberania por um modelo de Estado que se vê subtraído de suas competências e da possibilidade de controle de resultados.

⁴⁶ “Especially in the era of so-called globalization, there is a need to ask where society begins and ends.” (MEZZADRA; NEILSON, 2011, p. 187).

⁴⁷ A expressão utilizada por Kant é *untergang* que, na tradução, de Benhabib (2004, p. 35) ao inglês surge como *destruction*.

⁴⁸ O direito de asilo já se encontrava reconhecido formalmente desde a Declaração Universal dos Direitos Humanos, em seu artigo 14. Em verdade, o artigo 13 da Declaração Universal de Direitos Humanos assegurava, inclusive, a liberdade de emigrar, embora não avançasse no sentido de apresentar a garantia correlata ao exercício dessa liberdade, qual seja: o direito de imigrar. Declaração Universal dos Direitos Humanos, Art. 13: “1. Toda a pessoa tem o direito de livremente circular e escolher a sua residência no interior de um Estado. 2. Toda a pessoa tem o direito de abandonar o país em que se encontra, incluindo o seu, e o direito de regressar ao seu país.” (ONU, 1948).

⁴⁹ O Protocolo de 1967 aditou a Convenção de 1951 Relativa ao Estatuto dos Refugiados, implicando na ampliação formal da sua abrangência, inclusive no que se refere à retirada de referências a limites geográficos.

O estado-nação é muito pequeno para lidar com os problemas econômicos, ecológicos, imunológicos e informacionais criados pelo novo ambiente; mas é, ainda assim, muito grande pra acomodar aspirações identitárias, sociais e movimentos regionalistas. Sob essas condições, a territorialidade tornou-se uma delimitação anacrônica de funções materiais e identidades culturais; no entanto, mesmo em face do colapso dos conceitos tradicionais de soberania, o monopólio sobre o território é exercido através de políticas de imigração e cidadania. (BENHABIB, 2004, p. 4-5, tradução nossa).⁵⁰

A questão das migrações transnacionais ressalta, assim, a tensão explícita entre os Direitos Humanos e a soberania nacional, especialmente porque, embora se tratem efetivamente de direitos universais, tanto o direito de asilo, quanto o princípio da não expulsão, como ainda o direito à emigração, têm o seu exercício dependente, em alto grau, de decisões soberanas de estados individuais (BENHABIB, 2004).

Ademais, toda e qualquer questão relativa às migrações transnacionais implica, necessariamente, no debate acerca da inclusão do outro – estrangeiro, refugiado, requerente de asilo –, em uma comunidade política delimitada. Em se tratando de estados democráticos, isso implica na definição ou delimitação acerca de quem participa ou pode vir a participar das deliberações do *demos*. Em tom crítico, Kolossov (2012, p. 42, tradução nossa) assevera que:

[...] um desafio central à democracia liberal será a governança democrática de suas fronteiras e a abertura para a diferença cultural, precisamente porque esses valores são envolvidos nas constituições da maioria (mas não de todos) dos estados liberais.⁵¹

No caso dos estados nacionais modernos, como ressalta Benhabib (2004, p. 20, tradução nossa), a principal categoria de regulação do ingresso e participação política segue sendo a do cidadão nacional. O argumento da autora se constrói no sentido de que, embora “a soberania popular não possa ser reduzida à soberania territorial, as duas estariam historicamente e normativamente ligadas de maneira íntima.”⁵²

Ao passo em que a soberania popular pressupõe que todos os membros do *demos* são titulares do direito de participação na elaboração das leis pelas quais se

⁵⁰ “The nation-state is too small to deal with the economic, ecological, immunological, and informational problems created by the new environment; yet is too large to accommodate the aspirations of identity-driven social and regionalist movements. Under these conditions, territoriality has become an anachronistic delimitation of material functions and cultural identities; yet, even in the face of the collapse of traditional concepts of sovereignty, monopoly over territory is exercised through immigration and citizenship policies.” (BENHABIB, 2004, p. 4-5).

⁵¹ “[...] a major challenge to liberal democracy will be the democratic governance of its borders and openness to cultural difference, precisely because these values are enshrined in the constitutions of most (but no all) liberal states.” (KOLOSSOV, 2012, p. 42).

⁵² “Popular sovereignty is not identical with territorial sovereignty, although the two are closely linked, both historically and normatively.” (BENHABIB, 2004, p. 20).

rege a comunidade, é inegável que o exercício dessa regra democrática acaba por contribuir para a delimitação do próprio corpo coletivo (comunidade, estado, etc.), sobre o qual as leis livremente constituídas devem, em primeira mão, incidir.

Benhabib (2004, p. 1, tradução nossa) explica que “fronteiras políticas definem uns como membros outros como estrangeiros. Pertencimento, por seu turno, ganha sentido somente quando acompanhada de rituais de entrada, acesso, pertença e privilégio.”⁵³ Em outros termos, todo *demos* se constituiria a si próprio por meio de processos de deliberação nos quais se reconhecem alguns como membros titulares de direitos integrais de participação e outros como não membros.

2.3.2 Porque o *demos* requereria fronteiras

Nos termos expostos por Benhabib (2004, p. 216), o conceito de soberania democrática repousaria sobre três ideias básicas. A primeira consiste na assunção de que o povo é, ao mesmo tempo, autor e sujeito das leis que cria por meio de procedimentos deliberativos próprios. A segunda implicaria no reconhecimento de que esse povo integra um corpo comum e unificado (the ideal of a unified demos). Já a terceira premissa subsiste na concepção de que esse *demos* tem sua competência legislativa e governamental reconhecida sobre um território delimitado, autônomo e autoconstituído.

Entretanto, a própria autora sustenta que a ideia de um *demos* unificado não pode ser confundida com uma imaginária harmonia de sua constituição. Ao contrário, como já abordado nas linhas anteriores, Benhabib (2004, p. 216, tradução nossa) compreende que a auto-constituição de uma comunidade política democrática implica sempre em processos de colisão e confluência, “[...] lutas mais ou menos conscientes de inclusão e exclusão.”⁵⁴ No mesmo sentido, a ideia de autonomia e competência exclusiva sobre uma porção territorial delimitada foi duramente desafiada pelo aumento inegável da interdependência que a globalização representou para diversas esferas da vida social, econômica, política, tecnológica e informacional.

⁵³ “Political boundaries define some as members, others as aliens. Membership, in turn, is meaningful only when accompanied by rituals of entry, access, belonging, and privilege.” (BENHABIB, 2004, p. 1).

⁵⁴ “The unity of the demos ought to be understood not as if it were a harmonious given, but rather as a process of self-constitution, through more or less conscious struggles of inclusion and exclusion.” (BENHABIB, 2004, p. 216).

Por seu turno, nem mesmo a globalização teria sido capaz de criar novos *locus* ou vínculos democráticos que pudessem prescindir totalmente da soberania territorial.

As leis democráticas requerem fechamento precisamente porque a representação democrática se justifica a partir de um povo específico. A legislação imperial, ao contrário, se emitia a partir de um centro e era obrigatória até onde o poder daquele centro controlava sua periferia. Impérios têm fronteiras; as democracias têm limites. (BENHABIB, 2004, p. 219, tradução nossa).⁵⁵

Nesse sentido, embora a globalização tenha acentuado discrepâncias – de tal modo que se torna impossível negar a necessidade de uma reconfiguração do conceito de soberania democrática –, para Benhabib (2006, p. 18) não existe maneira de eliminar, por completo, o vínculo entre territorialidade, representação e vontade (voz) democrática, o que fica bastante evidente na explanação do seu conceito de “paradoxo da legitimidade democrática”. Diante de tais pressupostos, a proposta da autora consiste na adoção do cosmopolitismo como filosofia normativa que cumpra justamente o papel de expandir as normas de caráter universal para além dos limites do estado nacional, posto que a eliminação dessas fronteiras – ao menos no contexto contemporâneo –, se mostraria inviável.

Segundo Post (2006), essa expansão do *demos* – do corpo de cidadãos que estariam autorizados a definir, democraticamente, o conteúdo das leis –, dar-se-ia por meio dos processos de diálogo e contato constantes e reiterados entre estes e os não membros, o que teria sido proporcionado especialmente pela globalização.

Usando a expressão ‘*demos*’ para descrever cidadãos e votantes os quais estão autorizados a determinar o conteúdo da lei democrática, Benhabib argumenta que a força das iterações democráticas irá impulsionar o direito positivo a alterar e expandir a definição do *demos* de modo a incluir pessoas, tais como imigrantes legais e ilegais, que estão sujeitos à jurisdição do direito estatal mas que não são correntemente incluídos no *demos*. (POST, 2006, p. 4, grifo do autor, tradução nossa).⁵⁶

Como visto, a esses processos de exposição à convivência e diálogos constantes Benhabib (2006, p. 18) denomina de “iterações democráticas”, as quais teriam, por característica e efeito, forçar o esgarçamento dos próprios limites da comunidade política, de modo a incluir pessoas que, embora estejam sob o alcance

⁵⁵ “Democratic laws require closure precisely because democratic representation, must be accountable to a specific people. Imperial legislation, by contrast, was issued from a center and was binding as far as the power of that center to control its periphery extended. Empires have frontiers; democracies have boundaries.” (BENHABIB, 2004, p. 219).

⁵⁶ “Using the term ‘*demos*’ to describe the citizens and voters who are authorized to determine the content of democratic law, Benhabib argues that the force of democratic iteration will push positive law to alter and expand the definition of the *demos* to include persons, such as legal and illegal aliens, who are subject to the jurisdiction of state law but who are not currently included within the *demos*.” (POST, 2006, p. 4, grifo do autor).

dos efeitos da lei estatal, frequentemente são tolhidas da possibilidade de deliberar sobre o seu conteúdo. Vale lembrar que, nesse grupo, além dos migrantes externos, destacados por Post (2006), também se incluem grupos que são subrepresentados internamente, como os povos autóctones.

Nesse sentido, o conceito de iterações democráticas é o instrumento teórico por meio do qual Benhabib (2004) logra manter-se próximo à ideia de um cosmopolitismo que “se articula em torno de noções como democracia cosmopolita e cidadania global”, sem, contudo, desprezar as dificuldades de articulação dessas ideias com os limites da soberania territorial e da ordem vestifaliana (BERNARDES, 2001, p. 237).

Críticos quanto ao que classificam de caráter normativo que Benhabib (2004) atribui ao conceito e descrentes no potencial que a autora atribuiu a esses processos de diálogo como instrumento de modificação efetiva de formas governamentalizadas de justiça, Mezzadra e Neilson (2011, p. 198, tradução nossa) destacam a utilidade da ideia das iterações democráticas, à medida que “[...] nos permite pensar nas rupturas e interrupções que uma política de reivindicações e direitos dentro das lutas fronteiriças necessariamente implica.”⁵⁷

Assim, a herança do cosmopolitismo de Kant é utilizada por Benhabib (2004, p. 219, grifo da autora, tradução nossa) como instrumento para concepção de novos modelos de cidadania e de representação transnacionais e subnacionais. Em outros termos, se não é possível que a legitimidade democrática prescindia, por completo, de uma delimitação clara daqueles que são seus autores e, conseqüentemente, seus destinatários, ou seja, de uma delimitação política e física do *demos*, é concebível ao menos a possibilidade de expansão desse espaço de deliberação por meio do diálogo “[...] entre o *demos* e outros modos de representação sobre os limites de sua jurisdição e autoridade.”⁵⁸

Beck (1998, p. 30, tradução nossa) alerta sobre a extrema relevância de que

⁵⁷ “Importantly, in her book *The Rights of Others* (2004), Seyla Benhabib points to a multiplicity of what she calls ‘democratic iterations’ (113) – among them legal procedures, moral and political dialogues as well as social conflicts and practices – which can radically shift the threshold that separates political claims from governmentalized forms of justice. Although we do not share the normative orientation of Benhabib’s theory of justice, we find the concept of ‘democratic iterations’ useful and challenging since it allows us to think of the ruptures and interruptions that a politics of claims making and rights within border struggles necessarily imply.” (MEZZADRA; NEILSON, 2011, p. 198).

⁵⁸ “In a well-functioning democracy there will be a contentious dialogue, a series of contested iterations, between the *demos* and other representative bodies about the limits of their jurisdiction and authority.” (BENHABIB, 2004, p. 219, grifo do autor).

os processos de expansão das esferas de decisão – a um nível transnacional –, sejam pautados por uma perspectiva de democratização cosmopolita, sob o risco de, em assim não ocorrendo, se caminhar para o estabelecimento de uma “[...] sociedade mundial pós-política e tecnocrata.”⁵⁹ A preocupação exposta pelo autor decorre da sua percepção acerca da globalização econômica – ou do capitalismo global, como prefere –, cujos efeitos expansivos contribuem para formação de “uma classe gerencial global”⁶⁰, o que pode implicar no ofuscamento do conceito de cidadania mundial. “Essa ‘cidadania mundial’ em expansão, com matizes culturais nacionais, não deve ser confundida com o surgimento de uma classe gerencial global. Uma distinção deve ser feita entre ‘capitalistas globais’ e ‘cidadãos globais’.”⁶¹

Por certo, não se pode ignorar que o cosmopolitismo envolve uma gama de formulações teóricas que dificilmente poderiam ser esgotadas no âmbito da presente pesquisa. Tratam-se de construções plurais e nem sempre complementares que, certamente, não se reduzem aos autores apresentados neste capítulo. Como ressalta Beck (2002), cosmopolitismo se trata de um termo em disputa e cuja amplitude conceitual permitiria a adoção da expressão “cosmopolitismos”.

Todavia, na percepção da globalização sob a perspectiva cosmopolita, mesmo nas suas variações aqui apresentadas – kantiana, habermasiana ou benhabibiana –, os eventos registrados nos últimos 30 anos proporcionam uma nova janela de oportunidade para a constituição de uma sociedade cosmopolita, ou ao menos criaram condições para a ampliação dos *demos* estatais e a transição da soberania vestifaliana para um conceito mais inclusivo e cosmopolita de soberania (HABERMAS, 1997; BENHABIB, 2004).

Por meio das abordagens teóricas apresentadas, constata-se a centralidade que os conceitos de democracia cosmopolita e, especialmente, de cidadania mundial ocupam nessas formulações. Em outros termos, guardadas as devidas especificidades teóricas, cujas características acima se buscaram acentuar, registra-se uma convergência quanto às possibilidades positivas que a globalização

⁵⁹ “Whitout a cosmopolitan democracy we move towards a technocratic world society.” (BECK, 1998, p. 30).

⁶⁰ “Global managerial class.” (BECK, 1998, p. 30).

⁶¹ “This expanding ‘world citizenship’, with national cultural hues, should not be confused with the rise of a global managerial class. A distinction must be drawn between ‘global capitalists’ and ‘global citizens’.” (BECK, 1998, p. 30).

representa no sentido de abertura das fronteiras, por meio da reconfiguração da cidadania e da democracia que, nesse panorama, tenderiam a ganhar dimensões mundiais.

A tais percepções de abertura global, como se verá no capítulo subsequente, opõe-se toda uma construção teórica que associa os processos de globalização a uma redução na esfera (e na capacidade) de decisão democrática e de participação cidadã o que, em última análise, se contrapõe às possibilidades de constituição de uma ordem democrática de dimensões globais.

3 CAPÍTULO 2 – O OUTRO LADO DA GLOBALIZAÇÃO: RACIONALIDADE NEOLIBERAL E LIMITES/CONSTRANGIMENTOS AO DISCURSO COSMOPOLITA

Os homens dissolviam-se no lusco-fusco, espalhavam-se pelas casas e levavam consigo um alarma que lhes era desconhecido, uma sensação assustadora de solidão, uma consciência não totalmente desperta do drama de sua vida, uma vida sem direitos e sem sentido, uma vida de escravos... E a capacidade de adaptar-se imediatamente a tudo o que fosse vantajoso e conveniente... (GÓRKI, 2014, p. 262).

No capítulo antecedente, buscou-se apresentar perspectivas teóricas acerca do chamado cosmopolitismo, desde a sua formulação clássica kantiana até construções mais contemporâneas que, a partir de um resgate ou reformulação de Kant, associam o cosmopolitismo aos eventos e processos da globalização. As abordagens destacam o papel precursor de Kant na apresentação de um direito cosmopolita, dotado de natureza efetivamente jurídica, que estaria na base da criação dos atuais direitos humanos, bem como no fundamento da instituição de entidades de caráter supranacional, cuja relevância atualmente é perceptível.

Ademais, ressaltou-se como o cosmopolitismo lida com uma questão central que se põe atualmente, relativa ao tensionamento entre a soberania, com suas demandas por delimitação territorial, de um lado; e a pretensão de reconhecimento e vigência de normas universais que expandiriam seus efeitos para além das fronteiras estatais, de outro.

De modo geral, pretendeu-se apontar que as concepções trazidas no capítulo primeiro, embora não se isentem de estabelecer críticas à globalização, apontam a presença de um potencial de transição a uma ordem cosmopolita global, ainda que incompleta e, em muitos aspectos, contraditória. Almejou-se destacar que a defesa dessa potencialidade atribui centralidade aos conceitos de democracia cosmopolita e, especialmente, de cidadania.

As pretensões do presente capítulo se põem em trilha diversa. Buscar-se-á apresentar as bases teóricas de uma concepção de globalização que, dentre as suas características principais, se apresentaria permeada por uma racionalidade reitora responsável pela redução significativa do seu potencial emancipador, qual seja, a racionalidade neoliberal. Esse panorama teórico encontra sua base remota no pensamento de Foucault (2008), especificamente nos seus estudos sobre a

governamentalidade e racionalidade política. A proposta reside não somente em apresentar e descrever tais bases doutrinárias, como também em associá-las aos acontecimentos históricos dos últimos 30 anos.

3.1 UMA GLOBALIZAÇÃO NEOLIBERAL

Se, por um lado, se reconhece que a destruição do Muro de Berlim constitui um marco representativo na Era da Globalização, a sua queda simbolizou também, em certa medida, o triunfo da expansão neoliberal, iniciada ao final dos anos 1970 com as políticas encetadas pelo *Reaganomics* e *Thatcherism*. A chegada ao poder da chamada nova direita, cujos maiores expoentes foram justamente Reagan e Thatcher, marca o início do mergulho mais profundo na experiência de neoliberalização de dimensões globais. Segundo Brodie (2015), essa experiência do mundo real na utopia de mercado foi chamada de reestruturação, Consenso de Washington, globalização, globalismo, neoconservadorismo e neoliberalismo. Esse processo expansivo teria, como resultado mais relevante, o disciplinamento mundial a uma nova razão do mundo (DARDOT; LAVAL, 2016; BRODIE, 2015; SPARKE, 2006; BROWN, 2016).

Como bem ressalta Santos (2010a, p. 290), o que se passa a registrar nesse período – em especial nos países centrais, mas com efeitos diretos e deletérios nos países do Sul global –, é a substituição do chamado Estado Keynesiano, “com sua ênfase na gestão centralizada, no pleno emprego, na redistribuição e na primazia da política social”, pelo que se pode considerar como um “Estado Schumpeteriano”, centrado na lógica neoliberal de individualismo e competitividade que, conseqüentemente, enfatiza a política econômica e relega a política social a segundo plano.

Isso se contrapõe à lógica keynesiana, que implicava no reconhecimento da necessidade de regulação da concorrência entre as empresas e economias – regulação cambial e das políticas comerciais –, e na inclusão pelo consumo incentivado pela aceitação de certo nível de distribuição da riqueza, sendo que, nos anos 1980, predominara a defesa da concorrência irrestrita e generalizada como regra fundamental da política econômica, de governo e da sociedade.

A implementação mundial dessa nova lógica foi facilitada pelo coincidente avanço dos meios de comunicação e informática – globalização tecnológica –, que se firmaram como instrumentos fundamentais para a liberalização financeira, o que

permitiu que as finanças mundiais registrassem um expressivo crescimento até praticamente o início dos anos 2000 (DARDOT; LAVAL, 2016).

Entretanto, a outra face da moeda consistiu num descolamento das finanças e do mercado financeiro em relação ao mercado produtivo, pautado nas trocas comerciais, o que proporcionou uma volatilidade sem precedentes na economia mundial, em razão da facilidade de fluxos de capital especulativo não vinculado à produção. A isso se associa o fato de que a ausência de instrumentos de regulação e controle implicou na impossibilidade de que os países pudessem ter qualquer meio hábil de combater tais efeitos, decorrentes de uma globalização essencialmente impulsionada pelas finanças (DARDOT; LAVAL, 2016).

Essa é uma característica reconhecida da transnacionalização das finanças e da constituição dos mercados globais, cuja dinâmica retira, dos Estados Nacionais, a capacidade última de regular a ação de agentes financeiros e, com isso, os fluxos de entrada e saída de capital. Não se trata propriamente de uma retirada ou abstenção do Estado, mas sim de sua submissão à uma nova normatividade de alcance global, ou pelo menos da incapacidade em lidar com os efeitos dessa nova configuração.

Esse processo de aprofundamento neoliberal, que se observa com mais clareza a partir dos anos 1980, pode ser visto de forma mais ampla como um projeto político neoliberal de mercantilização pautado decisivamente numa ideologia cujo *core* (núcleo duro), segundo Dardot e Laval (2016, p. 14), “seria constituído por uma identificação do mercado com uma realidade natural.” Naturalidade e inevitabilidade são certamente palavras-chave para a ideologia neoliberal e, por essa razão, passaram a ser encampadas também como marcas determinantes do processo de globalização neoliberal. No mesmo sentido aponta Brodie (2015) que o projeto neoliberal tem crescido no clamor fundacional de que “não há alternativa” às receitas de governo limitado e amigo do mercado, às privatizações, à desregulação e à liberalização financeira em escala global.

Tais características – que, como restará abordado, se associam à construção da economia como regime de verdade e do mercado como local de verificação, como explica Foucault (2008) –, definitivamente não correspondem à realidade, uma vez que, longe de decorrer de uma ordem natural, o projeto político neoliberal e sua ideologia foram e continuam a ser capitaneados por atores transnacionais, em especial pelos detentores do capital financeiro internacional, bem como pelas agências “chave” internacionais, a exemplo da Comissão Europeia, Fundo Monetário

Internacional (FMI) e Banco Mundial. O posicionamento de Brodie (2015) é mais uma vez esclarecedor nesse sentido. No entanto, essa reorientação na governança foi abraçada e propagada pelas mais influentes instituições financeiras internacionais e redes de políticas globais, pertencentes às regiões e Estados Nacionais economicamente poderosos e, eventualmente, seja por coação ou aquiescência, um grande número de Estados marginalizados.

Com uma pequena discordância em relação ao pensamento de Brodie (2015), entende-se que a “aquiescência” dos Estados marginalizados – basicamente do Sul global –, não pode ser vista como uma situação de alternatividade em relação à coação. Em outras palavras, não ocorre coação ou aquiescência, e sim aquiescência por formas de dominação⁶². A primeira e mais evidente forma de domínio, que contribui decisivamente para a expansão do projeto político neoliberal global, se dá no campo da economia política.

Nessa seara, o papel desempenhado pelo FMI, pelo Banco Mundial e pelas agências de avaliação de risco tem sido fundamental para a expansão desse modelo sobre o Sul global, o que tem implicado no recente abandono de políticas sociais e de projetos desenvolvimentistas em benefício do suposto equilíbrio fiscal, pautado basicamente no pagamento de débitos a credores internacionais e ampliação da base de tributação sobre os mais pobres (DARDOT; LAVAL, 2016).

Tudo isso evidencia a razão na afirmação de Stiglitz (2008 apud BRODIE, 2015, p. 48, tradução nossa) de que o discurso neoliberal de um mercado autocorretivo capaz de alocar recursos eficientemente e servir bem ao interesse público, “foi sempre uma doutrina política servindo a certos interesses. Isso nunca foi apoiado na teoria econômica.”⁶³ Ao tratarem justamente do caráter polissêmico da globalização, Bourdieu e Wacquant (2013, p. 85) destacam, como um dos seus efeitos (ou funções), a criação de uma aparência de “fatalismo economicista” ou mesmo de “necessidade natural” sobre o que não passaria de uma relação de força transnacional. Nota-se, portanto, que ainda que “em abstrato e a despeito de toda uma retórica sobre desregulação neoliberal que se constitui em senso comum, o neoliberalismo conduz,

⁶² O sentido de dominação/domínio aqui empregado se extrai da obra de WEBER (1999) e será abordado com maior profundidade no decorrer do texto.

⁶³ “[it] Always a political doctrine serving certain interests. It was never supported by economic theory.” (STIGLITZ, 2008 apud BRODIE, 2015, p. 48).

na prática à *re-regulação*.” (SPARKE, 2006, p. 4, grifo do autor, tradução nossa).⁶⁴

Embora o debate acerca das dimensões econômicas do neoliberalismo constitua um ponto de partida do qual dificilmente se consegue esquivar, não se pode limitar sua análise – ou a visão crítica da globalização como neoliberal –, a esse aspecto. Isso porque constitui um pressuposto importante para avançar na abordagem sobre o caráter normativo do neoliberalismo, que se buscará proceder a seguir, a compreensão de que a imposição das medidas econômicas pró mercado não decorre de nenhuma ordem natural e inevitável.

Como destaca Polanyi (1957 apud APELDORN; HORN, 2007), é preciso perceber que os mercados são construções sociais e políticas e, nessa senda, o aprofundamento nas experiências de mercantilização e financeirização de dimensões globais precisa ser entendido em termos de um projeto político. Ademais, se faz necessário esclarecer que, concretamente, um projeto político é articulado ideologicamente a partir de práticas políticas e discursivas de uma multiplicidade de atores (BRODIE, 2015).

Abordar a questão do neoliberalismo pela via da reflexão política sobre o modo de governo modifica necessariamente a compreensão que se tem dele. Em primeiro lugar permite refutar análises simplistas em termos de ‘retirada do Estado’ diante do mercado, já que a oposição entre mercado e o Estado aparece como um dos principais obstáculos à caracterização exata do neoliberalismo. Ao contrário de certa percepção imediata, e de certa ideia demasiado simples, de que os mercados conquistaram a partir de fora os Estados e ditam a política que estes devem seguir, foram antes os Estados, e os mais poderosos em primeiro lugar, que introduziram e universalizaram na economia, na sociedade e até neles próprios a lógica da concorrência e o modelo de empresa. Em segundo lugar, a via da reflexão política permite compreender que é uma lógica normativa que rege as relações de poder e as maneiras de governar em níveis e domínios muito diferentes da vida econômica, política e social. Ao contrário de uma leitura do mundo social que o divide em campos autônomos, o fragmenta em microcosmos e tribos separadas, a análise em termos de governamentalidade destaca o caráter transversal dos modos de poder exercidos no interior de uma sociedade numa mesma época. (DARDOT; LAVAL, 2016, p. 19).

Nesse sentido, o neoliberalismo deve ser compreendido em todas as suas dimensões, o que suplanta seu entendimento como uma mera fase (ainda que nova) do capitalismo, um conjunto de políticas estatais ou mesmo uma ideologia que prega a liberdade do mercado (BROWN, 2016). Desse modo, para além de compreender a relevância dos processos econômicos associados à implantação das políticas

⁶⁴ “Even in the abstract, therefore, it is clear that, despite the common-sense cant about ‘deregulation’ in neoliberal rhetoric, neoliberalism leads in practice to *re-regulation*.” (SPARKE, 2006, p. 4, grifo do autor).

neoliberais e da ideologia a esses associados, a visão crítica da globalização que se pretende trazer à baila é mais ampla, de modo que se sobreleve, na linha de pensamento inaugurada por Foucault (2008) e desenvolvida especialmente por Dardot e Laval (2016), bem como por Brown (2016, p. 368-373, tradução nossa):

[...] uma concepção do neoliberalismo como uma ordem de razão normativa que, quando está no auge, toma a forma de uma racionalidade reitora que estende uma formulação específica de valores, práticas e medições da economia a cada dimensão da vida humana.⁶⁵

Nesse prisma, Gill (2008, p. 130, tradução nossa) aponta que a “[...] globalização é parte de um processo mais amplo de reestruturação do Estado, da sociedade civil, da cultura e da política econômica.”⁶⁶ A abordagem que se pretende desenvolver no presente capítulo tem a intenção de apresentar essa outra visão da globalização, se pautando no pressuposto de que, embora apresentando suas bases fundacionais já a partir dos anos 1930 e tendo se desenvolvido como política econômica e como ideologia ao longo dos anos seguintes, somente a partir de 1980 o neoliberalismo se firmou como uma racionalidade política (governamental, orientadora ou reitora) a qual passou a atingir, de modo direto, os fundamentos da democracia liberal.

Segundo essa perspectiva, que se contrapõe à que fora trabalhada no capítulo precedente, os processos tecnológicos, sociais e econômicos associados à globalização, por estarem inquinados nessa nova racionalidade, teriam um potencial extremamente restrito de expansão democrática ou de constituição de um *demos* cosmopolita. Ao contrário, a globalização neoliberal estaria conduzindo a um desfazimento do *demos* por meio do esgotamento da democracia liberal como norma política. O primeiro passo em direção a essa trilha pressupõe a apresentação de algumas linhas sobre o desenvolvimento do conceito de racionalidade e, em especial, de racionalidade política em Foucault, o que necessariamente impõe a abordagem de algumas bases teóricas que conduziram o autor ao desenvolvimento do seu conceito.

⁶⁵ “[...] una concepción del neoliberalismo como un orden de razón normativa que, cuando está en auge, toma la forma de una racionalidad rectora que extiende una formulación específica de valores, prácticas y mediciones de la economía a cada dimensión de la vida humana.” (BROWN, 2016, p. 368-373).

⁶⁶ “Thus, globalization is part of a broad process of restructuring of the state and civil society, and of the political economy and culture.” (GILL, 2008, p. 130).

Nesse sentido, Gill (2008, p. 127) aproxima a abordagem foucaultiana à ideia de bloco histórico da teoria política de Gramsci no sentido de que os dois conceitos remetem a práticas que são, de certa forma, institucionalizadas, porém, somente podem ser parcialmente compreendidas por aqueles que nelas estão envolvidos.

3.2 FOUCAULT E AS BASES TEÓRICAS DA RACIONALIDADE POLÍTICA OU GOVERNAMENTAL

O surgimento das bases teóricas do neoliberalismo teria se dado, como dito, já durante os anos 1930, como resposta à doutrina do *laissez-faire* que imperou em parte do Século XIX e cujos resultados deletérios são associados às bases da crise de 1929, bem como do surgimento do fascismo e do nazismo. Nesse aspecto, se ressalta a relevância dos teóricos que integraram o Colóquio Walter Lippmann, em 1938, em especial Walter Eucken e Wilhelm Röpke, com o desenvolvimento do que ficou conhecido como o ordoliberalismo alemão; além dos representantes da corrente austro-americana – Ludwig Von Mises e Friedrich A. Hayek –, na “refundação das bases intelectuais do liberalismo.” (DARDOT; LAVAL, 2016, p. 33).

Traçando um interessante resgate histórico, Sparke (2006) esclarece que, não obstante remonte às ideias de Smith e Ricardo, o neoliberalismo se conecta, de modo indissociável, com a rejeição ao keynesianismo, cuja liderança teórica coube a Hayek e Friedman, a partir dos anos 1950 e 1960. No mesmo sentido, embora tendo o zelo de diferenciar a “ancoragem” teórica alemã da americana, como ponto comum, Foucault (2008, p. 107) destaca o compartilhamento de uma crítica à doutrina de Keynes. Todavia, somente nos anos 1970 o neoliberalismo passou a ser efetivamente implementado como política, como suposta resposta à crise do capitalismo, adjetivada pelos neoliberais como crise do *Welfare State*.

Embora não se possa desprezar o papel desempenhado por essa base doutrinária ao longo de quase meio século, os eventos registrados a partir dos anos 1980 não podem ser compreendidos como simples implementação dessa doutrina. Eles caracterizam o desenvolvimento de uma racionalidade, ou melhor, do neoliberalismo enquanto racionalidade. Para que se possa sustentar essa afirmação, o conceito de racionalidade que aqui se utiliza foi extraído da concepção de racionalidade política, governamental, orientadora ou reitora desenvolvido por Foucault (2008) quando das pesquisas realizadas a partir dos cursos ministrados em 1978 e 1979 sobre o tema da governamentalidade e da razão neoliberal (FOUCAULT, 2008; DARDOT; LAVAL, 2016; BROWN, 2016). Como destaca Brown (2016, p. 698-701, tradução nossa):

Para Foucault o neoliberalismo não era nem uma etapa do capitalismo, nem se havia formulado em resposta à crise do capitalismo, e sim se tratava de uma 'reprogramação da governamentalidade liberal', concebida intelectualmente e implementada de modo político.⁶⁷

O conceito de racionalidade política desenvolvido por Foucault (2008) encontra sua raiz remota na concepção da racionalidade (e de racionalização) weberiana, apresentada pela primeira vez nos estudos sobre os tipos ideais de ação humana.⁶⁸ Weber (1999, 2004) trabalha a ideia de que as ações humanas podem ser classificadas em quatro tipos ideais: a) ações racionais com respeito a fins; b) ações racionais com respeito a valores; c) ações tradicionais e; d) as ações afetivas. Em breve síntese, a ação racional com respeito a fins se caracteriza como a que é determinada por expectativas quanto ao comportamento de objetos do mundo exterior e de outras pessoas. Estas expectativas funcionam como “condições” ou “meios” para alcançar fins próprios, ponderados e perseguidos racionalmente, com sucesso. Deve-se ressaltar que o motivo da ação é alcançar sempre um resultado eficiente.

A ação racional com respeito a valores pode ser descrita como a ação determinada pela crença consciente no valor – ético, estético, religioso ou qualquer que seja sua interpretação –, absoluto e inerente a determinado comportamento como tal, independente do resultado. O motivo da ação, neste caso, não é um resultado, mas um valor, independente dos resultados positivos ou negativos que ela possa ter. Já na ação afetiva, a ação é determinada de modo especialmente emocional: por afetos ou estados emocionais atuais. Por fim, a ação tradicional é determinada pelo costume arraigado, por hábito coletivo, pelo costume reconhecido (WEBER, 1999, 2004; QUINTANEIRO; BARBOSA; OLIVEIRA, 2009).

A tese weberiana da racionalização, ou desencantamento do mundo, se sustenta no argumento de que a modernidade e a ciência teriam implicado num processo de sobrevalorização social das ações racionais em relação às afetivas ou tradicionais. Ademais, defende Weber (1999, 2004) que, mesmo dentre as ações racionais, há uma prevalência da racionalidade instrumental (com respeito a fins),

⁶⁷ “Para Foucault el neoliberalismo no era ni una etapa del capitalismo, ni se había formulado en respuesta a crisis del capitalismo sino que era una ‘reprogramación de la gubernamentalidad liberal’, concebida intelectualmente e implementada de modo político.” (BROWN, 2016, p. 698-701).

⁶⁸ Como destacam Quintaneiro, Barbosa e Oliveira (2009, p. 113-114), “a ação é definida por Weber como toda conduta humana (ato, omissão, permissão) dotada de um significado subjetivo dado por quem a executa e que orienta essa ação. Quando tal orientação tem em vista a ação – passada, presente ou futura – do outro ou de outros agentes que podem ser ‘individualizados e conhecidos ou uma pluralidade de indivíduos indeterminados e completamente desconhecidos’ – o público, a audiência de um programa, a família do agente, etc – a ação passa a ser definida como ação social.”

como a forma moderna de razão, inclusive em relação às formas de racionalidade valorativa (QUINTANEIRO; BARBOSA; OLIVEIRA, 2009). Como sintetiza Brown (2016, p. 2013, tradução nossa), “sob a perspectiva da racionalidade com respeito a fins ou racionalidade instrumental, a racionalidade com respeito a valores ‘é sempre irracional’.”⁶⁹

Para Weber (1999, 2004), o desenvolvimento do capitalismo e da burocracia seriam exemplos genuínos da tendência à racionalização, mais especificamente da prevalência da racionalidade instrumental, na qual a busca dos resultados pretendidos – de modo mais eficiente –, passa a imperar como motivo e mesmo como finalidade da ação humana. A lógica da obtenção do resultado mais eficiente ao menor custo é própria da empresa moderna e, portanto, é imperativa do próprio capitalismo. Por seu turno, a gestão burocrática, seja da administração da empresa privada ou da Administração Pública, passa a se valer da pretensão da busca racional do resultado mais eficiente como fator de legitimação das próprias ações (gerenciais ou administrativas). Desse modo, a racionalidade instrumental na modernidade tenderia a se expandir por sobre todas as esferas da vida social.

Uma questão relevante posta por Weber (1999, 2004) – e cuja influência se nota presente na ideia de racionalidade governamental de Foucault (2008) –, remonta à análise de que, ao passo em que a ação racional com respeito a fins (ou a racionalidade instrumental) se impõe socialmente como tendência das sociedades modernas capitalistas, ela igualmente se impõe como modo de dominação. Para um melhor esclarecimento do tema, é preciso ressaltar a distinção útil entre os conceitos de poder e de dominação no pensamento weberiano.

Para Weber (1999), enquanto o poder se configura como a capacidade de impor a própria vontade dentro de uma relação social, inclusive por meio da violência, a dominação encerraria apenas a probabilidade de se encontrar obediência em determinados comandos ou mandatos. Desse modo, poder-se-ia reconhecer a existência de dominação em relações sociais pautadas por regras capazes de dotar determinados comandos de um potencial relevante de respeito/obediência.

⁶⁹ “Desde la perspectiva de la racionalidad con arreglo a fines o racionalidad instrumental, la racionalidad con arreglo a valores ‘es siempre irracional’.” (BROWN, 2016, p. 2013).

Por 'dominação' compreenderemos, então, aqui, uma situação de fato, em que uma vontade manifesta ('mandado') do 'dominador' ou dos 'dominadores' quer influenciar as ações de outras pessoas (do 'dominado' ou dos 'dominados'), e de fato as influencia de tal modo que estas ações, num grau socialmente relevante, se realizam como se os dominados tivessem feito do próprio conteúdo do mandado a máxima de suas ações ('obediência'). (WEBER, 1999, p. 191).

Segundo a clássica conceituação de dominação em Weber (1999), são identificáveis três tipos de regra de domínio que se baseariam nas crenças que as sustentam: a) dominação tradicional, b) carismática e c) racional (legal, administrativa e burocrática). Estes três tipos puros de dominação constituiriam as formas de dominação legítima, uma vez que se fundamentam em regras de autoridade que legitimam ou justificam a dominação.

Na dominação tradicional, a legitimidade da regra se apoia na ideia ou na crença da existência de um caráter sacro que impõe a necessidade de respeito ou obediência. Já na dominação carismática, se vê presente um caráter de legitimidade que se origina por meio da confiança, do afeto ou identificação que se deposita na figura de um líder carismático ao qual se atribui poder de mando. Por fim, destaca-se a dominação racional, legal ou burocrática, típica das sociedades ocidentais modernas, nas quais a obediência se apoia na crença de legitimidade da regra, do Direito ou dos direitos de mando atribuídos pela lei à determinadas pessoas ocupantes de funções específicas.

Em última análise, para Weber (1999), a busca pelo estabelecimento de formas legítimas de dominação, ou seja, a definição de regras de mando que sejam acolhidas como fundamentadas – pela tradição, pelo carisma ou pela razão –, define o conteúdo das relações sociais, assim como o reconhecimento da legitimidade das regras de dominação garantiria a existência da própria sociedade.

Desse modo, por meio da confirmação, na modernidade ocidental, da tendência à racionalização⁷⁰ e da consolidação da racionalidade instrumental como fundamento da ação racional por excelência, se impõe o império da dominação racional, legal ou burocrática como forma legítima e moderna de dominação, uma vez que todas as demais formas de ação e conseqüente dominação – baseadas nas crenças de fé, na tradição ou no carisma –, se relegam necessariamente à irracionalidade. Como bem destaca Brown (2016), isso ocorre inclusive com a ação racional com respeito a valores. Em outros termos, a tendência de expansão da racionalidade instrumental

⁷⁰ Processo que Weber (2004) denomina como racionalização ou de “desencantamento do mundo.”

como racionalidade reitora da ação social se constituiria, por si só, em uma tendência à dominação racional sobre as demais possibilidades de dominação legítima.

Voltando à Foucault (2008), o problema que se coloca nesse processo reside no fato de que a racionalidade instrumental – que inicialmente se concebe como um meio (ou instrumento) para obtenção de resultados pretendidos com o menor custo/esforço –, passa a se constituir como um fim em si, se configurando como único fundamento de legitimidade da ação humana. Brown (2016) ilustra esse movimento utilizando justamente os exemplos da burocracia e do capitalismo que, começando como instrumentos, se transformam em sistemas próprios de domínio.

Cada sistema começa como um meio – para a geração de riqueza e para a administração – entretanto ambos de libertam das suas correntes para se converterem em sistemas de domínio e de reprodução automática sem precedentes, colocando assim a humanidade em uma ‘jaula de ferro’. (BROWN, 2016, p. 2024-2026, tradução nossa).⁷¹

De acordo com Avelino (2016, p. 249), a construção do conceito de “[...] racionalidade política nasce com os teóricos da razão de Estado, ao colocarem a exigência de uma adequação ótima entre meios e fins do exercício do poder político.” O próprio Foucault (2008, p. 6, grifo do autor) esclarece que:

O Estado, tal como é dado – a *ratio* governamental – é o que possibilitará, de maneira refletida, ponderada, calculada, fazê-lo passar ao seu máximo de ser. O que é governar? Governar segundo o princípio da razão de Estado é fazer que o Estado possa se tornar sólido e permanente, que possa se tornar rico, que possa se tornar forte, diante de tudo o que pode destruí-lo.

Ao trabalhar a ideia de razão de Estado como uma racionalidade governamental, que se construiu, essencialmente, a partir do Século XVI, Foucault (2008) ilustra justamente uma mudança de característica no próprio Estado, cuja condução passa a se balizar por uma racionalidade instrumental, que se estabelece por relações de meios e fins, e na qual o fim não é outro senão a sobrevivência e engrandecimento do Estado. Como trilha argumentativa, Foucault (2008) procede a um resgate das características históricas associadas ao Estado e analisa seus câmbios ao longo dos séculos. Como exemplo, o soberano da Idade Média guardava,

⁷¹ “Cada sistema comienza como un medio - para la generación de riqueza y para la administración -, pero ambos se liberan de sus cadenas para convertirse en sistemas de dominio y de reproducción automática sin precedentes, colocando así a la humanidad en ‘un caparazón duro como el acero’.” (BROWN, 2016, p. 2024-2026).

Na bibliografia em espanhol, embora se utilize a expressão “carapazón duro como el acero” que, na sua literalidade, mais se aproximaria à ideia de “casco duro como aço” ou “armadura dura como aço”, por se tratar de uma referência à obra de Weber (2004) e à sua icônica metáfora *stahlhartes Gehäuse*, optou-se por traduzir a expressão como “jaula de ferro”, de modo a melhor refletir o conceito que foi formulado pelo autor na forma como consta nas suas traduções em português.

entre os seus deveres de governo, a ajuda aos súditos, muitas vezes inclusive em sentido religioso, como a salvação pós-terrena. Nesse caso, o exercício do governo se associava a valores morais e às tradições.

Com a racionalização do governo, não há mais espaço para ações pautadas em formas de racionalidade não instrumental, como valores ou tradições. A partir da construção de uma racionalidade governamental, as ações de governo devem se pautar exclusivamente por essa nova razão de Estado.

Nesse sentido, sustentar a existência do neoliberalismo como racionalidade política significa que ele se converteu dominante, de tal forma que dita práticas consideradas perfeitamente alinhadas com a *raison d'état* ou, em outros termos, “[...] como uma prática na qual se encontra a adequação ótima entre princípios de governo, técnicas de poder e a conduta dos indivíduos.” (AVELINO, 2016, p. 249). Como se observa, não se deve limitar a concepção de governo em Foucault.

Embora parta da base de análise do governo do Estado, Foucault (2001 apud DARDOT; LAVAL, 2016, p. 17) elabora seu conceito de razão governamental tendo em foco os “[...] tipos de racionalidade que são empregados nos procedimentos pelos quais se dirige, através de uma administração de Estado, a conduta dos homens.” Como o próprio Foucault (2008) destaca, não se está diante da análise do governo enquanto instituição, mas do governo dos homens, enquanto atividade.

Essa seria a base remota na qual Foucault (2008) se apoia para a formulação da sua concepção de racionalidade política ou reitora, que serviu de lastro para as análises que lhe sucedem sobre o neoliberalismo como racionalidade. “As racionalidades políticas são ordens de razão normativa que mudam o mundo, são hegemônicas e geram sujeitos, mercados, Estados, leis, jurisprudências e suas relações.” (BROWN, 2016, p. 2050-2051, tradução nossa).⁷² Não se trata propriamente de um instrumento de governo, “[...] mas da própria condição de possibilidade e legitimidade dos seus instrumentos.” (BROWN, 2016, p. 2057-2058, tradução nossa).⁷³

Não obstante opere e se dissemine de modo discursivo, a racionalidade política – reitora ou orientadora –, não pode ser reduzida ou confundida com os discursos que

⁷² “Las racionalidades políticas son órdenes de razón normativa que cambian el mundo, son hegemónicas y generan sujetos, mercados, Estados, leyes, jurisprudencia y sus relaciones.” (BROWN, 2016, p. 2050-2051).

⁷³ “[...] sino más bien la condición de posibilidad y legitimidad de sus instrumentos.” (BROWN, 2016, p. 2057-2058).

emprega. Ela excede a ideia de discurso, uma vez que configura uma ordem de razão normativa que passa a governar – ou dominar legitimamente –, as relações humanas em todas as esferas (sociais, políticas, econômicas e psíquicas).

3.3 NEOLIBERALISMO ENQUANTO RACIONALIDADE POLÍTICA⁷⁴

Foucault (2008) sustentou o entendimento de que o neoliberalismo constitui uma ordem normativa de razão que se convertera em uma racionalidade reitora. Em outros termos, o neoliberalismo traria em si elementos de uma normatividade – normas e princípios –, que estabelecem a submissão à lógica econômica de esferas antes não regidas pelo mercado. Nesse sentido, ao se expandir de modo dominante sobre essas diversas dimensões, o neoliberalismo implica na modificação das próprias concepções de Estado, sociedade, economia e de sujeito (BROWN, 2016, p. 696-706).

Nesse sentido, “a particularidade do neoliberalismo é ‘generalizar a forma econômica do mercado’ ou ‘[generalizar] efetivamente a forma ‘empresa’ dentro do corpo ou tecido social’, com o que produz uma ‘economização da totalidade do campo social’.” (BROWN, 2016, p. 920-922, tradução nossa).⁷⁵

Segundo Foucault (2008, p. 27), uma das características da expansão do neoliberalismo como racionalidade reside na conversão do mercado em um sítio único de veridificação, espaço ou regime prevalente de verdade. A construção foucaultiana sobre os regimes de verdade remonta seus estudos sobre a biopolítica. Para ele, um regime de verdade, quando associado a práticas de governo (em sentido amplo), “forma um dispositivo de saber-poder que marca efetivamente no real o que não existe e submete-o legitimamente à demarcação do verdadeiro e do falso.” O autor traz, como exemplos, os casos da loucura ou da sexualidade e criminalidade.

As racionalidades políticas, na concepção de Foucault (2008, p. 24-25), implicam na constituição de regimes de verdade, conhecimento e legitimação que se apresentam como completos e se disseminam de forma dominante e excludente.

⁷⁴ Embora se possam encontrar estudos que apontam distinções entre os conceitos, para os fins desta dissertação, utilizar-se-ão indistintamente as adjetivações de política, governamental, orientadora e reitora associadas ao termo racionalidade.

⁷⁵ “La particularidad del neoliberalismo es ‘generalizar la forma económica del mercado’ o ‘[generalizar] efectivamente la forma ‘empresa’ dentro del cuerpo o el tejido social’, con lo que produce una ‘economización de la totalidad del campo social’.” (BROWN, 2016, p. 920-922).

Sobre a constituição da racionalidade política como um regime de verdade, o autor esclarece que isso não significa que:

[...] se atingiu nesse momento uma espécie de limiar epistemológico a partir do qual a arte de governar poderia se tornar científica. Quero dizer que esse momento que procuro indicar atualmente, que esse momento é marcado pela articulação, numa série de práticas, de certo tipo de discurso que, de um lado, o constitui como um conjunto ligado por um vínculo inteligível e, de outro lado, legisla e pode legislar sobre essas práticas em termos de verdadeiro ou falso.

Feito o esclarecimento, ao se converter em racionalidade governamental, a racionalidade neoliberal eclipsaria a própria racionalidade legal ou burocrática, de um modo no qual as ações de governo – e mesmo a quase totalidade das ações humanas –, passaria a necessitar da busca de legitimação pelo mercado. Quando o mercado se firma como o lugar fundamental de verdade, a racionalidade política se converte em econômica e, em última análise, política e direito precisam se “fundamentar” a partir de imperativos econômicos. Segundo Gill (2008, p. 145, tradução nossa), “as formas neoliberais de racionalidade são amplamente instrumentais, preocupadas em encontrar os melhores meios para alcançar fins calculados.”⁷⁶

É bem verdade que, a esse argumento, pode-se objetar a alegação de que ele não inovaria em relação ao próprio pensamento weberiano acerca do processo de racionalização, que implicou na confirmação da tendência à expansão da racionalidade instrumental e, por conseguinte, do capitalismo e da burocracia. Por certo, a concepção de Foucault (2008) sobre o neoliberalismo como racionalidade não ignora que a ideia de racionalização weberiana já trazia, em si, a assunção de que a lógica da ação – visando a obtenção de resultados eficientes e com o menor custo –, se alçou como racionalidade dominante.

Entretanto, ao sustentar a existência de uma nova razão do mundo, ou de uma racionalidade neoliberal, parte-se do pressuposto de que o neoliberalismo supera esses efeitos. Para além da simples associação entre a racionalidade política e a racionalidade econômica, que conduz à ideia do governo econômico como o bom governo e do comportamento econômico como o comportamento responsável – já assinalados por Weber –, ao implicar na construção do mercado como verdade, consequentemente o neoliberalismo também implica na consideração de que qualquer ação fundamentada em outros princípios não somente configure uma ação irracional, como dissonante da verdade ou da realidade (FOUCAULT, 2008; BROWN,

⁷⁶ “Neo-liberal forms of rationality are largely instrumental, concerned with finding the best means to achieve calculated ends.” (GILL, 2008, p. 145).

2016).

A importância da teoria econômica – quero dizer, dessa teoria que foi edificada no discurso dos economistas e se formou na cabeça deles -, a importância dessa teoria da relação preço-valor vem precisamente do fato de que ela possibilita que a teoria econômica indique uma coisa que agora vai ser fundamental: que o mercado deve ser revelador de algo que é como uma verdade. Não, é claro, que os preços sejam, em sentido estrito, verdadeiros, que haja preços verdadeiros e preços falsos, não é isso. Mas o que se descobre nesse momento, ao mesmo tempo na prática governamental e na reflexão dessa prática governamental, é que os preços, na medida em que são conformes aos mecanismos naturais do mercado, vão constituir um padrão de verdade que vai possibilitar discernir nas práticas governamentais as que são corretas e as que são erradas. (FOUCAULT, 2008, p. 44).

Um exemplo atual desse fenômeno e que ilustra a busca do jurídico por legitimação no econômico se encontra na teoria jurídica da reserva do possível. Embora originada do campo do Direito, a teoria da reserva do possível defende que a atuação do Estado enquanto “agente central de redistribuição” seja limitada ao fornecimento do chamado mínimo existencial do cidadão – o que cada indivíduo razoavelmente pode exigir da sociedade –, sob pena de, assim não agindo, ampliarem-se problemas fiscais devido à sobrelevação dos gastos públicos com seguridade social (ROSANVALLON, 1997).

Desse modo, mesmo direitos fundamentais já reconhecidos e consignados constitucionalmente, como o direito à saúde por meio do recebimento de medicamentos de alto custo, passariam a se submeter à validação da viabilidade/possibilidade/veracidade do econômico. Essa racionalidade não apenas impõe o dever do Estado para com a economia, como relega outras racionalidades (inclusive a legal) ao campo do “impossível”, caso contrarie a verdade econômica.

Vale trazer à baila que, no processo de construção do conceito de racionalidade política, Foucault (2008, p. 44) resgata a ideia de que, ao Absolutismo, se opôs o Direito como limitador externo das ações de governo, cujo papel prevalente se consubstanciava na submissão do governo à moldura dos critérios de justiça (governo justo/injusto). Desse modo, a análise do bom governo necessariamente perpassava pelo grau de conformidade do funcionamento do governo em relação aos parâmetros da justiça. À medida que o neoliberalismo desponta como racionalidade governamental – e, nesse processo, se institui o mercado como regime de verdade, sítio no qual se busca a verificabilidade/falsificabilidade para a prática governamental –, “o mercado é que vai fazer que um bom governo já não seja simplesmente um governo que funciona com base na justiça. O mercado é que vai fazer que o bom

governo já não seja somente um governo justo.”

O mercado é que vai fazer que o governo, agora, para poder ser um bom governo, funcione com base na verdade. [...] Seu papel de verificação é que vai, doravante, e de uma forma simplesmente secundária, comandar, ditar, prescrever os mecanismos jurisdicionais ou a ausência de mecanismos jurisdicionais sobre os quais deverá se articular.

Não à toa, como observa Brown (2016, p. 815-816, tradução nossa), existe um interesse especial de Foucault pela maneira a partir da qual a racionalidade neoliberal modifica a relação entre o direito e o econômico, mais especificamente “como essa nova racionalidade política (neoliberal) problematiza a relação ‘sujeito de direito – sujeito econômico’.”⁷⁷

A aceitação da economização das mais diversas esferas da vida social – como do próprio Direito –, guarda relação direta com outro aspecto fundamental que se inaugura com a racionalidade neoliberal: a constatação de que a competição toma o lugar do intercâmbio como princípio vetor do mercado (FOUCAULT, 2008; BROWN, 2016; DARDOT; LAVAL, 2016). Em outros termos, somente com o neoliberalismo a competição se firma como norma geral não só do mercado, mas do Estado e do sujeito. Nos termos apontados por Foucault (2008, p. 161), é essa uma distinção marcante entre o liberalismo clássico e o neoliberalismo: há uma substituição da troca, como princípio, vetor do mercado, típico do pensamento liberal de Smith, por exemplo, para a concorrência generalizada como essência do mercado, que caracteriza o pensamento neoliberal.

Ora, para os neoliberais, o essencial do mercado não está na troca, nessa espécie de situação primitiva e fictícia que os economistas liberais do século XVIII imaginavam. [...] O essencial do mercado está na concorrência. [...] Praticamente, admite-se em quase toda teoria liberal desde o fim do século XIX, que o essencial do mercado é a concorrência, isto é, que não é a equivalência, mas a desigualdade.

Foucault (2008) afirma que as práticas de competição – que acabam se impondo a Estados e a indivíduos –, são pautadas por mecanismos que atuam concomitantemente em três âmbitos distintos:

a) no âmbito ideológico, por meio da assunção das ideias de “libertação” do mercado de toda e qualquer interferência estatal, da sacralização do direito de propriedade e da prevalência do direito privado sobre a ideia de bem comum;

⁷⁷ “Foucault está interesado en la manera en que esta novedosa racionalidad política plantea un nuevo problema de la relación ‘sujeto de derecho – sujeto económico’.” (BROWN, 2016, p. 815-816).

b) no âmbito das políticas de governo e da economia política, com a adoção dos dogmas já bastante conhecidos de “redução das fronteiras do Estado”, privatizações, “desregulação” financeira e, em especial, redução das políticas públicas de bem-estar social e redistribuição;

c) por fim, na escala dos comportamentos, por meio do que Sparke (2006, p. 154, tradução nossa) trata como:

[...] mentalidades e técnicas baseadas no mercado associadas a auditorias, avaliações de desempenho, benchmarking, classificações de risco e, em um nível ainda mais pessoal, o cultivo educacional e cultural de um novo tipo de individualismo empreendedor autopromoção e autopolicamento.⁷⁸

Desse modo, a característica da imposição da competição, como norma geral, é associada à escalada do processo de financeirização, que fora observada, de modo mais intenso, a partir dos anos 1980. O fortalecimento de um mercado financeiro global – pautado no pressuposto da circulação irrestrita de capital financeiro pelas economias nacionais, sempre em busca de oportunidades de maior e mais célere retorno –, eleva esse capital ao patamar da mais relevante mercadoria. Esse processo subverte a própria lógica da constituição de um mercado mundial de trocas, no qual diversos países buscam posicionar e intercambiar a sua produção nacional.

Nesse sentido, todos os atores deste mercado global devem se compreender não mais como produtores, mas sim como “ativos” que necessitam de investidores, como capitais que precisam estar em constante processo de valorização. Como pontua Foucault (2008, p. 163, grifo do autor), no neoliberalismo, a “concorrência é um *eidos*. A concorrência é um princípio de formalização. A concorrência possui uma lógica interna, tem sua estrutura própria. Seus efeitos só se produzem se essa lógica é respeitada.”

A assunção da concorrência como princípio e a instituição de um ambiente de concorrência generalizada, em vez de um mercado de livres trocas, afasta ainda mais o neoliberalismo da concepção clássica do *laissez-faire*. Ao contrário da ideia do ambiente de intercâmbio – que deve ser deixado livre de interferências para que supostamente se desenvolva de modo natural –, a ampla concorrência precisa ser estimulada.

Não haverá o jogo do mercado, que se deve deixar livre, e, depois, a área em que o Estado começará a intervir, já que precisamente o mercado, ou antes, a concorrência pura, que é a própria essência do mercado, só pode aparecer

⁷⁸ “[...] market-based mentalities and techniques associated with audits, performance assessments, benchmarking, risk ratings, and, at a still more personal level, the educational and cultural cultivation of a new kind of self-promoting and self-policing entrepreneurial individualism.” (SPARKE, 2006, p. 154).

se for produzida, e produzida por uma governamentalidade ativa. Vai-se ter portanto uma espécie de justaposição total dos mecanismos de mercado indexados à concorrência e da política governamental. O governo deve acompanhar de ponta a ponta uma economia de mercado. A economia não subtrai algo do governo. Ao contrário, ela indica, ela constitui o indexador geral sob o qual se deve colocar a regra que vai definir todas as ações governamentais. É necessário governar para o mercado, em vez de governar por causa do mercado. (FOUCAULT, 2008, p. 164-165).

No campo da subjetivação, o neoliberalismo exige a conversão do sujeito em capital humano, como discutem Foucault (2008) e Brown (2016). Daí decorre a visão do neoliberalismo como um modo de produção de sujeitos; uma “conduta da conduta” e um esquema de valoração (BROWN, 2016, p. 177-179, tradução nossa).⁷⁹ É importante ressaltar que, também na caracterização da concepção de capital humano, o neoliberalismo se distanciaria do liberalismo clássico. Isso porque, com a substituição da troca pela concorrência como princípio fundamental, o *homo oeconomicus* não mais se caracteriza como o homem do intercâmbio, mas sim como capital humano (FOUCAULT, 2008). Dito de outra forma, trata-se da construção de uma subjetividade nova, e não de um mero retorno ao homem econômico do liberalismo.

Nas origens do liberalismo clássico, Smith formulou a figura do *homo oeconomicus* tendo como modelo e paradigma o comerciante, o homem da troca que se lançava ao mercado na busca dos seus interesses individuais (FOUCAULT, 2008; BROWN, 2016). Dardot e Laval (2016, p. 33) destacam que essa concepção sofre uma reformulação no sentido de caracterização do homem econômico como o sujeito do cálculo utilitário, que pauta sua conduta a partir de relações de custo-benefício. Atualmente, o *homo oeconomicus* do neoliberalismo guarda pouca relação com as caracterizações clássicas, uma vez que concebe a si próprio como capital (capital humano). Nas palavras de Brown (2016, p. 414-417, grifo da autora, tradução nossa):

Atualmente o *homo oeconomicus* mantém alguns aspectos empresariais, mas mudou significativamente sua forma para a de capital humano financeirizado: seu projeto é autoinvestir de maneira que cresçam seu valor ou atraiam investidores mediante uma atenção constante à sua classificação de crédito real ou figurativa e isso em todas as esferas da sua existência.⁸⁰

⁷⁹ “El neoliberalismo es un modo distintivo de razón, de producción de sujetos, una ‘conducta de la conducta’ y un esquema de valoración.” (BROWN, 2016, p. 177-179).

⁸⁰ “Actualmente el *homo oeconomicus* mantiene algunos aspectos empresariales, pero ha cambiado significativamente su forma hacia la del capital humano financiarizado: su proyecto es autoinvertir de modos que mejoren su valor o atraigan inversionistas mediante una atención constante a su calificación de crédito real o figurativa y hacerlo en todas las esferas de su existencia.” (BROWN, 2016, p. 414-417, grifo do autor).

Tal análise habilita a conceituação de Dardot e Laval (2016, p. 17) a respeito do neoliberalismo como “um conjunto de discursos, práticas e dispositivos que determinam um novo modo de governo dos homens segundo o princípio universal da concorrência [...]” Vale destacar a utilização proposital do termo “governo dos homens” pelos autores como forma de evidenciar que, como racionalidade política, o neoliberalismo impõe a nova lógica concorrencial horizontalmente, ou seja, como norma que tende a pautar a ação tanto de governados quanto de governantes.

Segundo Gill (2008, p. 138, tradução nossa), embora não sejam universais ou consistentes, as formas neoliberais de disciplina são “burocratizadas e institucionalizadas, e operam com diferentes intensidades através das esferas públicas e privadas, em diversos estados e sociedades.”⁸¹ Nesse sentido, o neoliberalismo se configuraria em um fenômeno com dimensões de poder local e transnacional. Não por outra razão, Brown (2016, p. 165-166) sustenta que, enquanto racionalidade política, o neoliberalismo se configura como fenômeno global, ainda que diferenciado e assistemático. No mesmo sentido, defendem Dardot e Laval (2016, p. 16, grifo do autor) que:

O neoliberalismo define certa norma de vida nas sociedades ocidentais e, para além dela, em todas as sociedades que as seguem no caminho da ‘modernidade’. Essa norma impõe a cada um de nós que vivamos num universo de competição generalizada, intima os assalariados e as populações a entrar em luta econômica uns contra os outros, ordena as relações sociais segundo o modelo do mercado, obriga a justificar desigualdades cada vez mais profundas, muda até o indivíduo, que é instado a conceber a si mesmo e a comportar-se como uma empresa. Há quase um terço de século, essa norma de vida rege as políticas públicas, comanda as relações econômicas mundiais, transforma a sociedade, remodela a subjetividade. As circunstâncias desse sucesso normativo foram descritas inúmeras vezes. Ora sob seu aspecto político (a conquista do poder pelas forças neoliberais), ora sob seu aspecto econômico (o rápido crescimento do capitalismo financeiro globalizado), ora sob seu aspecto social (a individualização das relações sociais às expensas das solidariedades coletivas, a polarização extrema entre ricos e pobres), ora sob seu aspecto subjetivo (o surgimento de um novo sujeito, o desenvolvimento de novas patologias psíquicas). Tudo isso são as dimensões complementares da *nova razão do mundo*. Devemos entender, por isso, que essa razão é *global*, nos dois sentidos que pode ter o termo: é ‘mundial’, no sentido de que vale de imediato para o mundo todo; e, ademais, longe de limitar-se à esfera econômica, tende à totalização, isto é, a ‘fazer o mundo’ por seu poder de integração de *todas* as dimensões da existência humana.

A partir do reconhecimento do neoliberalismo como racionalidade política que impõe, globalmente, a norma universal da competição generalizada, coloca-se em

⁸¹ “[...] neo-liberal forms of discipline are not universal nor are they consistent, but they are bureaucratized and institutionalized, and operate with different degrees of intensity across a range of ‘public’ and ‘private’ spheres, in various state and civil society complexes.” (GILL, 2008, p. 138).

análise o fato de que a competição, por essência, se pauta pelos imperativos de vitória e derrota (winners and losers). Desse modo, não se trata mais de respeito ao compromisso keynesiano de utilização do Estado como agente central de solidariedade social. Tampouco se mantém a preocupação com a inclusão social pelo consumo pautado numa certa redistribuição de riquezas. Não se busca, como nas origens do liberalismo econômico, a pretensão remota de estabelecimento de um mercado de trocas harmônico.

Quando à adoção do modelo de conduta da empresa é imposta ao Estado e a adoção do capital humano como subjetividade é imposta ao cidadão, a disputa de todos contra todos emerge como norma. Quando tudo é mercado, manter-se “competitivo” pode significar a diferença entre a “vitória” e a “derrota”, ainda que isso na prática muitas vezes se iguale literalmente à vida ou à morte. Em última instância, quando “a competição substitui a troca; a desigualdade substitui a igualdade.” (BROWN, 2016, p. 984-986, tradução nossa).⁸² Dito de outra forma, a partir do momento no qual “a competição se generaliza como um princípio social e político, alguns triunfarão e outros morrerão, por uma questão de princípio social e político.” (BROWN, 2016, p. 994-996, tradução nossa).⁸³

Nessas bases, para os autores críticos segundo os quais o processo de globalização se associa ao processo de constituição do neoliberalismo como racionalidade política, a própria globalização se consolida, em diversos aspectos fundamentais, como um golpe fatal na democracia liberal, pautada na suposição de garantia de igual participação a todos os membros de uma comunidade política nos processos de constituição das regras que regem a própria comunidade, o que divergiria diametralmente da percepção da globalização como processo potencialmente democrático.

Em outros termos, se o processo de globalização neoliberal é compreendido como responsável pela substituição da norma da igualdade pela da concorrência, os resultados possíveis iriam desde o comprometimento da soberania política ao desfazimento (ou esvaziamento) da própria concepção de *demos*, como corpo de sujeitos dotados de capacidade de autogoverno, cuja perspectiva será desenvolvida

⁸² “[...] la competencia reemplaza al intercambio; la desigualdad reemplaza a la igualdad.” (BROWN, 2016, p. 984-986).

⁸³ “Por lo tanto, cuando la competencia del mercado se generaliza como un principio social y político, algunos triunfarán y otros morirán... por cuestión de principio social y político.” (BROWN, 2016, p. 994-996).

nos trechos a seguir.

No âmbito mais específico de análise da presente dissertação, a percepção da globalização como neoliberal, nos termos da conceituação do neoliberalismo como racionalidade governamental de dimensões globais pode, em certa medida, servir à compreensão do papel dos muros de fronteira na contemporaneidade, bem como do movimento de intensificação dos processos de cercamento registrados a partir dos anos 1980.

3.4 EROÇÃO DO *DEMOS*: A COMPETIÇÃO GENERALIZADA COMO NORMA E A PREVALÊNCIA DO CAPITAL HUMANO SOBRE A CIDADANIA

Apontar um conceito unívoco e incontestado para democracia constitui uma tarefa, no mínimo, de difícil realização. Não obstante se trate de uma das expressões mais trabalhadas pelas humanidades, guarda, ainda assim – ou possivelmente até por esse motivo –, elevado grau de indeterminação e mesmo ambiguidade conceitual. O consenso que se firma em torno da democracia diz respeito unicamente à sua origem linguística, de raiz grega, como derivação das palavras *demos* e *kratia*, significando – já ressalvadas algumas pequenas variações de interpretação –, algo muito aproximado à “governo do povo” ou “governo (exercido) pelo povo”. Não por outra razão destaca Brown (2016, p. 134-135, tradução nossa) que “democracia” figura entre os termos “[...] mais disputados e promíscuos do nosso vocabulário político.”⁸⁴

Se, por um lado, a dificuldade de pacificação do conceito de democracia se pode atribuir parcialmente às dificuldades da própria linguagem⁸⁵, por outro, se pode concluir com Scholte (2005, p. 349), que a própria ideia de “governo do (ou pelo) povo”

⁸⁴ “[...] más disputados y promiscuos de nuestro vocabulario político moderno.” (BROWN, 2016, p. 134-135).

⁸⁵ Langacker (1972) destaca a dificuldade de conceituação de palavras e expressões de uso cotidiano e que não remetem a um objeto materializado no mundo físico, sendo que tais palavras são denominadas de “rótulos verbais”. Certamente que se pode posicionar a democracia nesse rol. Segundo Langacker (1972, p. 47), os rótulos verbais “[...] são especialmente importantes no campo das idéias abstratas. Justiça, liberdade, comunismo e educação são termos familiares e, no entanto, seria bastante difícil fixar seus significados com precisão. Justiça não evoca uma imagem concreta como no caso de mesa. Podemos, geralmente, concordar sobre se uma coisa é ou não uma mesa, mas que certeza podemos ter no que toca à justiça? [...] por serem abstratas, as palavras desse tipo são muito pouco ligadas à realidade. De certo modo são quase vazias. Se não tomamos cuidado, elas podem se transformar em rótulos com carga emocional, servindo apenas para caracterizar alguém ou alguma coisa como boa ou má. É infelizmente muito fácil chamar alguém de comunista ou fazer alguma coisa em nome da liberdade, e é muito fácil ser enganado pelo uso vazio de palavras.”

sofreu variações significativas ao longo do tempo e das configurações culturais e políticas desde a concepção da palavra na Grécia antiga. Por certo, não existe a pretensão de que no âmbito da presente pesquisa possamos formular uma resposta ou apresentar a solução desse problema, entretanto, qualquer tentativa de compreensão dos reflexos da globalização sobre a democracia pressupõe ao menos o posicionamento claro sobre qual conceito de democracia se está utilizando para fins de análise, o que serve à manutenção da coerência do próprio trabalho.

Nesse sentido, deve-se destacar que, assim como se observa em relação à ideia de democracia trabalhada no capítulo precedente, em especial quando da análise da obra de Benhabib, também os autores aqui trabalhados, que se dedicam à crítica da globalização neoliberal – e apontam seus efeitos antidemocráticos –, se utilizam de uma concepção de democracia lastreada essencialmente na ideia rousseauiana de contrato social. Essa ideia se pauta no pressuposto da existência de uma relação caracterizada pela autoria e sujeição dos membros do *demos* sobre as deliberações conjuntas (autoconstituição e autogoverno). Em outros termos, se trata, mais uma vez, de um resgate da ideia clássica de democracia como fundada no chamado princípio democrático ou princípio da soberania democrática.

Como já destacado no capítulo primeiro, e de acordo com Benhabib (2004), além dessa identificação do povo como, simultaneamente, autor e sujeito das leis que cria por meio de procedimentos deliberativos próprios, o conceito de democracia repousaria sobre duas outras ideias básicas, quais sejam: a pressuposição da existência de um corpo deliberativo comum e unificado (the ideal of a unified demos); além do reconhecimento de que a competência legislativa e governamental dessa comunidade recai sobre um território delimitado, autônomo e autoconstituído.

Pode-se afirmar que, nesse aspecto, Brown (2016) e Benhabib (2004) compartilham uma preocupação comum acerca do conceito de soberania democrática, cuja essência consistiria na definição da composição desse corpo político, ou seja, de quem pode efetivamente integrar o *demos*. Por sua vez, Brown (2016, p. 156-161, tradução nossa) trata de esclarecer que essa questão não pode obscurecer a essência da compreensão da democracia como reconhecimento do autogoverno político do povo, “[...] quem quer que seja o Povo.”⁸⁶

Nisso a democracia não só se opõe à tirania e às ditaduras, ao facismo ou ao totalitarismo, à aristocracia, à plutocracia ou à corporatocracia, como também

⁸⁶ “[...] sea quien fuere el Pueblo.” (BROWN, 2016, p. 156-161).

a um fenômeno contemporâneo em que, na ordem que produz a racionalidade neoliberal, o governo se transmuta em governança e administração. (BROWN, 2016, p. 156-161, tradução nossa).⁸⁷

Essa abordagem – que se prende menos à territorialidade e mais à essência efetivamente popular da participação no *demos* –, demarca uma diferença fundamental entre as concepções de democracia trazidas nos dois primeiros capítulos deste trabalho. Mais que isso, repercute claramente na divergência de análise sobre as características e os efeitos da globalização contemporânea. Ainda de acordo com a abordagem trazida no capítulo primeiro – por parte de Benhabib (2004) –, o paradoxo da legitimidade democrática, que se põe a partir da globalização, reside no fato de que os processos de decisão política registrados em Estados democráticos seriam necessariamente articulados dentro dos limites territoriais de uma comunidade política determinada, de modo que se estabelece a necessidade de uma negociação entre hospitalidade (no sentido kantiano de cosmopolitismo) e soberania (no sentido vestifaliano).

Nesse sentido, para Benhabib (2004, p. 20, tradução nossa), embora “a soberania popular não possa ser reduzida à soberania territorial, as duas estariam historicamente e normativamente ligadas de maneira íntima.”⁸⁸ Sob essa perspectiva e em certa medida, a abordagem tratada no capítulo precedente reifica a relevância da soberania territorial, ao posicionar a discussão sobre a composição do *demos* em termos que dependem fortemente da ideia de cidadania enquanto titularidade (ou de pertencimento, como prefere a autora).

Por outro lado, se mostra coerente com uma análise da globalização que direciona sua lente para a subjetivação – para as condutas não só do Estado, como também dos governados –, de que a compreensão sobre a soberania democrática dê maior relevância à garantia de igual participação nos processos de deliberação e à capacidade efetiva de decisão e escolha pelo povo; que mostre, assim, uma maior preocupação com a análise do *demos* soberano, do que do Estado soberano. Mais uma vez, a raiz teórica dessa perspectiva remonta os estudos sobre governo e governamentalidade de Foucault. Como destaca Brown (2016, p. 1429-1431, tradução

⁸⁷ “En esto, la democracia no sólo se opone a la tiranía y a las dictaduras, al fascismo o al totalitarismo, a la aristocracia, la plutocracia o la corporatocracia, sino también a un fenómeno contemporáneo en que, en el orden que produce la racionalidad neoliberal, el gobierno se transmuta en gobernanza y administración.” (BROWN, 2016, p. 156-161).

⁸⁸ “Popular sovereignty is not identical with territorial sovereignty, although the two are closely linked, both historically and normatively.” (BENHABIB, 2004, p. 20).

nossa), “é estranho a Foucault que a soberania se associe de modo tão próximo ao Estado e nunca circule através do povo, é quase como se houvessem esquecido de cortar a cabeça do rei na teoria política.”⁸⁹

Nesse sentido, observa-se numa mudança de escala quando a análise dos fenômenos associados à globalização também se volta ao comportamento dos sujeitos. Em outros termos, quando o foco é o neoliberalismo enquanto racionalidade política de dimensões globais, a lente sobre a análise da democracia também muda, dando-se relevância ao aspecto de como essa racionalidade influencia a capacidade de decisão popular efetiva, ou seja, como impacta no autogoverno político do povo, independentemente do Estado – territorialmente delimitado –, ao qual esse povo se encontre associado. Isso justifica que a crítica aos aspectos antidemocráticos da globalização neoliberal esteja teoricamente fundamentada a partir de uma concepção de democracia intimamente vinculada ao princípio da soberania popular, relacionada à garantia de igual direito de participação nas decisões políticas do *demos*. Como esclarece Candido (2013, p. 118):

A fim de compreender em que consiste essa racionalidade governamental, sua especificidade, suas características, Foucault apresenta e discute a disseminação do problema do governo pelo ocidente. Para ele, não é tanto o problema do Estado que é preciso analisar, mas como o próprio Estado passou a assumir as funções de governo. De um Estado compreendido a partir da noção de soberania cujo domínio incidia estritamente sobre um território, há um movimento a partir de um dado momento em que o Estado passa exercer seu poder não mais apenas sobre territórios (a dimensão territorial não desaparece) mas sobre populações.

Essa mudança de perspectiva de análise tem evidente repercussão nas divergências entre a percepção da globalização e dos seus desafios, apresentada no capítulo precedente, e a compreensão que se está a desenvolver no presente capítulo. Nos termos apontados no capítulo anterior, a crítica habermasiana à ordem cosmopolita de Kant se localiza justamente na dificuldade de imposição de um caráter vinculante dessa ordem sobre Estados soberanos. Há um dilema de difícil solução entre cosmopolitismo e soberania do Estado. Desse modo, a proposta de Habermas (1997) para implementação de uma ordem jurídica cosmopolita se pauta, em breve síntese, na necessária revisão de conceitos fundamentais relacionados à soberania externa e interna dos Estados, de modo a se permitir a constituição de uma “base de

⁸⁹ “Resulta extraño que para Foucault la soberanía esté aliada de modo tan cercano al Estado y nunca circule a través del pueblo, es casi como si se hubiera olvidado de cortar la cabeza del rey en la teoría política.” (BROWN, 2016, p. 1429-1431).

poder” atribuída a uma instituição supraestatal. A soberania estatal ocupa, portanto, posição central na análise.

Para Benhabib (2004, 2006a), a globalização – em especial o surgimento e expansão de normas de direito cosmopolita –, resulta no tensionamento entre soberania e hospitalidade, em um movimento que, aparentemente, conduziria à evolução do direito cosmopolita e à transição da soberania vestifaliana para uma soberania liberal internacional. O ponto central reside na discussão acerca de como determinar a autocomposição do *demos*, ou seja, no contato/conflito entre cidadão (a quem é atribuído direito de participação nas deliberações do Estado) e estrangeiro. Benhabib (2004, 2006a) identifica as possibilidades de que a globalização amplia o *demos* com a inclusão de não cidadãos por meio de processos de iteração democrática.

As análises críticas que Brown (2016) e, no mesmo sentido, por Dardot e Laval (2016) estabelecem se posiciona em uma discussão prévia, quando questionam a capacidade da própria deliberação democrática sob condições impostas por uma racionalidade política que atinge tanto o Estado como o sujeito, uma vez que reconfigura, de forma ampla, a cidadania, a humanidade, o mercado e o próprio Estado.

Segundo Brown (2016, p. 3688-3689, grifo nosso, tradução nossa), “na medida em que a economização do político e o encharcamento do discurso público com a governança eliminam tanto as categorias do *demos* como da soberania, se elimina o valor – e a inteligibilidade, inclusive – da soberania popular.”⁹⁰

Nesse sentido, a centralidade que se atribui ao conceito de cidadania e das possibilidades de sua expansão, em termos de cidadania cosmopolita, esbarra na redução da capacidade deliberativa que a racionalidade neoliberal estabelece. As possibilidades de expansão do *demos* – por meio de processos de iteração democrática –, esbarram nas limitações que se impõem à própria ideia de iteração, quando a possibilidade de contato com o outro deve seguir o código do econômico.

Diferentemente do cidadão, para quem o contato reiterado e os diálogos democráticos com o outro, inclusive não cidadão, podem acrescer significativamente sua cultura política, o capital humano deve pautar sua conduta na possibilidade de

⁹⁰ “En la medida en que la economización de lo político y el empapamiento del discurso público con la gobernanza eliminan las categorías tanto del *demos* como de la soberanía, se elimina el valor — incluso la inteligibilidad — de la soberanía popular.” (BROWN, 2016, p. 3688-3689).

ganho individual, visto em termos de autovalorização. Para o capital humano, os processos iteração democrática e a possibilidade de inclusão do outro em um mercado de concorrência generalizada não se apresenta como conduta racional.

A prevalência da concepção de democracia enquanto soberania popular serve também de base para que a crítica sobre os efeitos antidemocráticos da racionalidade neoliberal global se desenvolva a partir da própria ideia de democracia liberal. Brown (2016, p. 3673-3677, tradução nossa) destaca que, embora não se possa sustentar que, em algum momento histórico, tenha se registrado o estabelecimento de um governo efetivamente democrático (um governo do demos) nas democracias liberais, tampouco em grandes Estados Nacionais, a suposição da sua existência funcionou razoavelmente como instrumento de contenção de forças antidemocráticas, seja limitando pretensões flagrantemente autoritárias, ou ainda “incitando a ação política desde baixo.”⁹¹

Desde a sua concepção, associada ao fim do Absolutismo e à Revolução Francesa, no final do Século XVIII, a democracia liberal trouxe em si a promessa de exercício da soberania popular, por meio da atribuição do direito de participação cidadã no autogoverno democrático. A pergunta que se levanta a partir de uma abordagem do neoliberalismo enquanto racionalidade política discute acerca dos efeitos dessa nova racionalidade frente à democracia liberal e ao próprio *demos*.

Novamente, a análise atribui um papel fundamental à subjetividade. Conforme sustentam Dardot e Laval (2016, p. 322), o sujeito ocidental moderno foi longamente exposto a esferas políticas e normativas plurais. Essas esferas “heterogêneas e conflituosas” foram descritas pelos autores como sendo: a consuetudinária e religiosa – característica ainda das sociedades antigas –, além das esferas da soberania política e, por fim, da troca mercantil. Existe, assim, mesmo nas democracias liberais, um sujeito que transita “em três espaços diferentes: o dos serviços e das crenças de uma sociedade ainda ruralizada e cristianizada; o dos Estados-nações e da comunidade política; e o do mercado monetário do trabalho e da produção.” Isso conduz ao reconhecimento de que:

As democracias liberais eram universos de tensões múltiplas e impulsos

⁹¹ “El demos nunca gobernó realmente en las democracias liberales ni podía hacerlo en grandes Estados nación, pero el supuesto de que debería gobernar estableció restricciones modestas a los poderosos usurpadores posibles de su fantasmal trono, ayudó a frenar las legislaciones que buscaban beneficiar a unos cuantos y no a la mayoría y, de manera episódica, incitó la acción política desde abajo, orientada hacia las ‘preocupaciones comunes de las vidas ordinarias’.” (BROWN, 2016, p. 3673-3677).

disjuntivos. Sem entrar em considerações que vão além de nosso propósito, podemos descrevê-las como regimes que, dentro de certos limites, permitiam e respeitavam o funcionamento heterogêneo do sujeito, no sentido de que asseguravam tanto a separação quanto a articulação das diferentes esferas da vida. Essa heterogeneidade se traduzia na independência relativa das instituições, das regras, das normas morais, religiosas, políticas, econômicas, estéticas e intelectuais. O que não quer dizer que, por essa característica de equilíbrio e ‘tolerância’, esgotamos a natureza do movimento que as animava. Ocorreram dois grandes impulsos paralelos: a democracia política e o capitalismo. O homem moderno se dividiu em dois: o cidadão dotado de direitos inalienáveis e o homem econômico guiado por seus interesses, o homem como ‘fim’ e o homem como ‘instrumento’. A história dessa ‘modernidade’ consagrou um desequilíbrio em favor do segundo polo. (DARDOT; LAVAL, 2016, p. 322-323).

Os autores destacam que a democracia liberal permitiu a sobrevivência, ainda que anêmica, do cidadão (do *homo politicus*; da esfera do político), convivendo com o fortalecido homem econômico. Somente com o advento da globalização neoliberal, e com a conseqüente conversão do neoliberalismo em nova razão do mundo, poder-se-ia sustentar a ocorrência de uma planificação dessas esferas plurais do sujeito moderno que resultou na “fabricação desse novo sujeito unitário” ao qual denominam “sujeito neoliberal” ou “*neosujeito*”. (DARDOT; LAVAL, 2016, p. 326-327, grifo do autor).

O que Dardot e Laval (2016) trabalham como planificação das esferas do sujeito, em análise bastante similar, Brown (2016) conceitua como derrota do *homo politicus* nas mãos do *homo oeconomicus*. Esta autora realiza um resgate histórico destas figuras, de modo a acentuar que, durante grande parte da modernidade ocidental e ainda que conflituosamente, essas duas esferas do sujeito conviveram. Uma prova da presença constante da esfera do sujeito político – que se orienta para além do interesse individual e utilitarista –, se encontraria, em especial, na própria origem da democracia liberal, na luta contra os absolutismos, bem como nas lutas políticas que se registraram nos Séculos XVIII, XIX e XX. Segundo Brown (2016, p. 1673-1676, grifo da autora, tradução nossa):

Este ponto se pode resumir da seguinte maneira: o *homo oeconomicus*, sem dúvidas, ascende e expande seu domínio na modernidade euroatlântica, mas o *homo politicus* também segue vivo e conserva sua importância durante este período (cheio de exigências e expectativas, o lugar no qual reside a soberania política, a liberdade e a legitimidade).⁹²

Dito de outro modo, se alinham os autores no entendimento de que, ainda que não representando em sua plenitude um governo do *demos*, a democracia liberal, durante longo período, significou a garantia de sobrevivência da soberania popular, uma vez que possibilitou a manutenção das diferentes esferas do sujeito. Ademais, compartilham a compreensão de que somente ao final do Século XX, com o advento da globalização neoliberal, quando se completa a instalação da lógica do mercado (da concorrência) como lógica normativa generalizada, desde o Estado até o mais íntimo da subjetividade, o *homo oeconomicus*, já na forma de capital humano, assume como figura exaustiva do humano (BROWN, 2016, DARDOT; LAVAL, 2016). Segundo Brown (2016, p. 531-533, tradução nossa), “quando só existe o *homo oeconomicus* e quando mesmo a esfera do político se expressa em termos econômicos, se desvanece o fundamento para uma cidadania preocupada com as coisas públicas e com o bem comum.”⁹³

Certamente, há aqui uma releitura da tensão que Foucault (2008, p. 376, grifo do autor) destaca acerca do conflito entre sujeito de direito e sujeito econômico que, segundo o autor, ganha novos contornos com a racionalidade governamental neoliberal: “o *homo oeconomicus* é [...] no século XVIII, uma figura absolutamente heterogênea e não superponível ao que poderíamos chamar de *homo juridicus* ou *homo legalis*.” Dessa forma, do reconhecimento do neoliberalismo como racionalidade política decorre o necessário reconhecimento de que, na globalização neoliberal, a possibilidade de constituição de uma cidadania cosmopolita – e mesmo da figura do cidadão cosmopolita –, sucumbe diante do capital humano como figura exaustiva do sujeito.

Quando as normas e princípios do mercado implicam no domínio da lógica econômica sobre esferas antes não regidas pelo mercado – e quando a nova

⁹² “Este punto se puede resumir de la siguiente manera: el *homo oeconomicus* sin duda asciende y expande su dominio en la modernidad euroatlántica, pero el *homo politicus* también sigue vivo y conserva su importancia durante este periodo (lleno de exigencias y expectativas, el lugar donde reside la soberanía política, la libertad y la legitimidad).” (BROWN, 2016, p. 1673-1676, grifo do autor).

⁹³ “cuando sólo existe el *homo oeconomicus* y cuando la esfera de lo político mismo se expresa en términos económicos, se desvanece el fundamento para una ciudadanía preocupada con las cosas públicas y el bien común.” (BROWN, 2016, p. 531-533).

racionalidade determina que se viva num universo de competição generalizada –, registra-se o enfraquecimento do *demos* por meio do esgotamento da democracia liberal como norma política. Quando o *demos* passa a ser guiado pela lógica da empresa, as categorias fundamentais da cidadania e mesmo de humanidade são substancialmente reduzidas e se reduz a capacidade já precária das democracias liberais de criticar e estabelecer limites aos impulsos antidemocráticos.

Nesse sentido, a perspectiva aqui apresentada antecede até mesmo a questão levantada por Benhabib (2004, 2006a) sobre a inclusão e participação. Como destaca Brown (2016, p. 2183-2192, tradução nossa), evidentemente que participação e inclusão são elementos importantes para a democracia, todavia, quando desacompanhados de um mínimo de capacidade de decisão sobre valores e opções políticas fundamentais, não passariam de significantes vazios, sendo que:

Sem tais elementos, não se pode dizer que se está sendo mais democrático do que permitir a um prisioneiro condenado à morte que escolha o método de execução pelo qual se lhe oferece liberdade. Pelo contrário, se trata da linguagem da democracia utilizada contra o próprio *demos*.⁹⁴

De igual modo, a questão antecede até mesmo a análise procedida por Habermas (1997) sobre a necessidade de reconfiguração da soberania como um caminho para a implementação de uma possível ordem cosmopolita. Isso porque, com a redução que a racionalidade neoliberal imporia ao exercício da cidadania – limitada à tomada de decisões racionais economicamente e previamente validadas a partir do mercado –, elimina-se “[...] a ideia mesma de um povo, um *demos* que afirma sua soberania política coletiva.” (BROWN, 2016, p. 537-540, grifo nosso, tradução nossa).⁹⁵

Em outras palavras, nas democracias liberais, a cidadania não pode ser simplificada em termos de inclusão formal numa comunidade política delimitada. Vista como capacidade de exercício, a cidadania pressupõe a existência de um sujeito plural, no qual se conformam, ainda que de modo conflituoso, as esferas do *homo oeconomicus*, *homo politicus* e do *homo legalis*. Com a redução dessa pluralidade de esferas a uma unidade limitada ao *homo oeconomicus* neoliberal – na sua forma de capital humano –, falar-se em processos de inclusão democrática do não cidadão em

⁹⁴ “Sin éstos, no se puede decir que sean más democráticos de lo que permitir a un prisionero condenado a muerte elegir el método de ejecución le ofrece libertad . Por el contrario, se trata del lenguaje de la democracia usado en contra del *demos*.” (BROWN, 2016, p. 2183-2192).

⁹⁵ “[...] la idea misma de un pueblo, un *demos* que afirma su soberanía política colectiva.” (BROWN, 2016, p. 537-540, grifo nosso).

uma comunidade política (*demos*) perde o sentido, pois a própria ideia de comunidade política delimitada e cidadania se desvanece.

Certamente que não se trata de uma mera invalidação das abordagens cosmopolitas apresentadas por meio da contraposição de uma outra perspectiva teórica. Ao contrário, refere-se a uma abordagem crítica destas concepções, de modo a apontar que a racionalidade neoliberal tem implicado em um bloqueio das potencialidades melhores da globalização (NOBRE, 2011). Em relevante medida, pode-se sustentar que, caso se tome como base parte da produção doutrinária do próprio Habermas (2012b), a racionalidade governamental neoliberal pode ser lida como um efetivo bloqueio comunicacional ou uma patologia da comunicação, na qual Repa (2008, p. 173) afirma que “as regras que garantem o diálogo livre são ou suprimidas ou afetadas de alguma maneira”, de modo a obstar as condições da ação comunicativas nos termos propostos Habermas.

De modo mais direcionado às pretensões de análise da presente pesquisa, todo o exposto permite introduzir o questionamento se também a edificação de novos muros de fronteira – antes de se tratar do resultado de uma deliberação democrática e soberana dos cidadãos dos países envolvidos no exercício do seu autogoverno –, não se trata de um resultado dessa nova racionalidade governamental.

Com efeito sob a perspectiva da racionalidade neoliberal, o controle de ingressos de populações indesejadas pode ser compreendido como uma decisão racional e economicamente fundamentada, de forma a impedir a contaminação da empresa/Estado com pessoas que não têm valor enquanto capital humano. Sob essa perspectiva, para os países de fronteira na União Europeia, por exemplo, a decisão acerca da intensificação de controle das fronteiras a fluxos do Sul se colocaria não como uma decisão política soberana adotada pelos cidadãos integrantes do *demos*, mas sim como um ato de governança, uma opção de gestão (management) que visa manter a atratividade (ou competitividade) desses Estados enquanto capitais concorrentes. Do mesmo modo, quando a regra generalizada da competição impõe que a solidariedade social se reduza, a decisão racional que se apresenta perante o capital humano (e não o cidadão) que busca se manter valorizado no mercado também não seria outra senão a da exclusão ou impedimento de qualquer possibilidade de ingresso de potenciais concorrentes, como será discutido no capítulo a seguir.

4 CAPÍTULO 3 – MUROS DE FRONTEIRA: A RAZÃO NEOLIBERAL SUPERA O IDEAL COSMOPOLITA?

Farther south, there may be no visible, no obvious wall. But there remain armed guards and checkpoints all the same--still a restriction on the right to travel, still an instrument to impose upon ordinary men and women the will of a totalitarian state. (REAGAN, 1987).

Os dois primeiros capítulos almejavam apresentar duas perspectivas teóricas acerca dos processos relacionados à globalização que, em grande medida, se contrapõem, tanto no que se refere aos seus pressupostos, quanto no que tange às suas potencialidades futuras. De um lado, no capítulo 1, foram apresentadas as bases fundacionais do cosmopolitismo e as abordagens que permitem analisar a globalização como um conjunto de eventos, processos sociais e econômicos e avanços tecnológicos, com potencial de abertura de uma nova janela de oportunidades para a constituição de uma sociedade cosmopolita. De outro lado, no capítulo 2, buscou-se apresentar uma outra análise da globalização, em cuja base estaria a imposição de uma racionalidade governamental neoliberal que submete – em todas as esferas de decisão –, governos e governados a um disciplinamento por normas e princípios do mercado e pela competição generalizada. A essa segunda perspectiva se pode atribuir a visão de que a globalização tem se associado ao exercício da cidadania, limitada à tomada de decisões racionais econômica e previamente validadas a partir do mercado. Desse modo, apesar dos discursos e das expectativas de abertura, a globalização teria implicado na redução e limitação da ideia de *demos*.

No presente capítulo, apresenta-se a descrição do fenômeno de cercamento de fronteiras registrados nos últimos 30 anos, acompanhada da análise do que essa dinâmica pode relevar sobre a própria globalização e de suas eventuais potencialidades. Na seção 4.1, demonstra-se a relevância do estudo do movimento global de construção dos muros de fronteira para uma maior compreensão de aspectos restritivos da globalização. Com ênfase nos muros da Espanha-Marrocos e EUA-México, a seção 4.2 aborda a dinâmica contraditória de edificação dos muros de fronteira, que consistiria na constatação da intensificação dos processos de cercamento em meio a discursos de abertura e liberdade. Já a seção 4.3 adentra em uma análise sobre o papel da Frontex na gestão das fronteiras externas da Europa e

a sua repercussão na dinâmica de cercamento, perpassando pela análise dos seus instrumentos regulatórios e do funcionamento dos seus principais órgãos. Por fim, a seção 4.4 explora a remodelação funcional dos muros de fronteira e de que modo esse processo pode ser associado ao aprofundamento de uma racionalidade neoliberal com implicações diretas na cidadania e na soberania.

4.1 A RELEVÂNCIA DA ANÁLISE DOS MUROS DE FRONTEIRA PARA A COMPREENSÃO DA ERA DA GLOBALIZAÇÃO

O ato de cercamento – como forma de demarcação e apropriação –, é tido como determinante e precursor da constituição da sociedade capitalista, quando não da constituição da própria sociedade civil (ROUSSEAU, [entre 1780 e 1789]; POLANYI, 2001; PÓVOA NETO, 2007; HARVEY, 2013; DARDOT; LAVAL, 2017).

Schmitt (2006, p. 47, tradução nossa) afirma que “a divisão e demarcação do solo (*la divisione dei campi*) é, juntamente com a religião, o casamento e o asilo, um dos quatro elementos primitivos de toda lei humana e de toda história humana.”⁹⁶ Segundo Brown (2010, p. 44), por seu turno, teria sido Locke o pensador moderno que inicialmente teorizou sobre a relação entre o ato de apropriação da terra, a fundação política e a soberania. Em um sentido aproximado – todavia se referindo mais especificamente às fronteiras –, Mezzadra e Neilson (2011, p. 185, tradução nossa) ressaltam que o seu papel tem sido “[...] crucial na definição moderna de cidadania.”⁹⁷

Rememorando parte da temática tratada no primeiro capítulo do presente trabalho, é possível observar a relevância direta que tanto Habermas (1997, 2003) quanto Benhabib (2006a) atribuem à relação que se estabelece entre a delimitação territorial e a soberania política. Por certo, seja em termos de soberania democrática – direito de participação nas decisões políticas de uma comunidade delimitada –, ou em termos restritos à chamada soberania vestifaliana – capacidade última de decisão e governo sobre um território determinado –, é possível atribuir, aos muros, um papel de extrema relevância como marcos visuais e físicos da soberania e delimitadores da

⁹⁶ “[...] the division and demarcation of soil (*la divisione dei campi*) is, along with religion, marriage, and asylum, one of the four primeval elements of all human law and all human history.” (SCHMITT, 2006, p. 47).

⁹⁷ “Borders have been crucial also to the modern definition of citizenship.” (MEZZADRA; NEILSON, 2011, p. 185).

cidadania.

Nesse sentido, os muros interferem diretamente – ou ao menos expõem de modo flagrante –, os limites internos da decisão soberana dos Estados Nacionais, bem como interferem e mesmo regulam os direitos de participação política – ou de inclusão política em uma comunidade delimitada –, nos termos sustentados por Benhabib (2006a).

Esse breve referencial teórico permite a compreensão de que esse instrumento dos atos de cercamento – por definição, os muros e, em especial, os muros de fronteira –, desempenham papéis que transbordam em muito a simples delimitação espacial. É necessário, portanto, considerar que eles cumprem inegáveis funções políticas, sociais e culturais. Em outras palavras, os muros de fronteira delimitam espaços, porém, para além disso, eles definem soberania, cidadania e identidades.

Nessa linha é que Brown (2010, p. 74) atribui aos muros um papel determinante na constituição das identidades culturais e políticas. Mais relevante do que dedicar atenção aos muros de fronteira em geral, ou mesmo a um determinado muro em particular, enquanto objeto – ou referente –, é mister proceder à análise da dinâmica dos processos de cercamento, destruição e reerguimento de muros de fronteira, como ferramenta útil à compreensão das mudanças do capitalismo e da própria sociedade civil, em especial a partir dos processos de globalização.

A doutrina que se dedica à análise dos muros de fronteira – em associação com os processos contemporâneos de globalização –, aponta essencialmente para a necessidade de observância de dois vieses de análise: o geopolítico e o funcional (FERRER-GALLARDO, 2008; BROWN, 2010; MEZZADRA; NEILSON 2011; KOLOSSOV, 2012). Entende-se que a alteração no papel geopolítico dos muros de fronteira, ao fim e ao cabo, constitui-se também numa mudança funcional dos muros, de modo que, ao se focar neste aspecto da análise – remodelação funcional –, não se estará ignorando a perspectiva geopolítica da análise.

Ademais, embora muitos autores acresçam a necessidade de análise dos aspectos e das funções simbólicas dos muros de fronteira – como discutem Ferrer-Gallardo (2008), Brown (2010) e Kolossov (2012) –, qualquer eventual ingresso que se proceda nessa discussão, no âmbito do presente trabalho, terá um caráter meramente marginal, uma vez que, não obstante se reconheça a relevância dessa dimensão da análise, pretende-se aqui que a abordagem se restrinja ao viés da mudança funcional dos muros na Era da Globalização.

Na análise da dinâmica dos muros de fronteira, buscar-se-á considerar os elementos que apontam para o aumento expressivo no número de muros, exatamente durante os últimos 30 anos, destacando-se a contradição entre a intensificação nos processos de cercamento físico das fronteiras estatais e o discurso prevalente da globalização como fator de intensificação dos fluxos transfronteiriços e mesmo da constituição de um mundo sem fronteiras. Em outros termos, a compreensão perpassa por dois eixos centrais: o estudo da mudança de funcionalidade dos muros de fronteira na Era da Globalização (mudança funcional), bem como a constatação da intensificação nos processos de construção dos muros (aumento numérico/intensificação da fortificação).

O presente capítulo tem grande parte de sua análise voltada aos processos que envolvem os muros de Ceuta e Melilla, que separam a Espanha de Marrocos – ou, caso se prefira, a Europa da África. Em que pese a ocupação espanhola guardar origem nas relações coloniais, é relevante notar que a separação física entre os territórios se intensificou justamente a partir do ingresso da Espanha na Comunidade Europeia, em 1986. De lá para cá, a construção do muro se ampliou proporcionalmente à intensificação do processo de “europeização” da Espanha, contando, inclusive, com o financiamento da União Europeia a partir de 1993 – momento de criação da Frontex, do francês *frontières extérieures*. (FERRER-GALLARDO, 2008; FIGUEIREDO, 2012).

De modo mais amplo, essa abordagem permitirá extrair conclusões sobre o papel desempenhado pela União Europeia, tanto no que concerne ao processo de intensificação dos muros, quanto no que tange à remodelação funcional dos mesmos.

É preciso destacar que a União Europeia representa a experiência global mais concreta em um modelo deliberativo supranacional, no qual parte da soberania nacional – inclusive no que se refere aos controles de fronteira –, é delegada pelos Estados membros a uma entidade que os transcende. Nesse contexto, importa analisar os instrumentos formais, os órgãos envolvidos e a forma de atuação desses órgãos no que se refere à regulamentação e implementação dos processos de cercamento. Para tanto, será central a utilização de dados e documentação produzida pela Frontex, bem como uma consideração acerca da própria agência, seu nascimento e modificação ao longo dos anos. Dentre outros aspectos, isso permitirá a discussão sobre a soberania e o papel do nacional e do pós-nacional na constituição dessa nova dinâmica.

4.2 A DINÂMICA CONTRADITÓRIA DE EDIFICAÇÃO DOS MUROS DE FRONTEIRA: AUMENTO NUMÉRICO E INTENSIFICAÇÃO DO CERCAMENTO EM MEIO A DISCURSOS DE ABERTURA E LIBERDADE

Na taxativa afirmação de Kolossov (2012, p. 27), o processo de reerguimento de barreiras físicas de fronteira é, acima de tudo, resultado de uma decisão política. Esse processo, que remonta a meados dos anos 1980, tem se mostrado repleto de contradições e, em relevante medida, acentuado uma desconexão em relação às expectativas depositadas sobre a globalização. Como se pode observar na Figura 1, o número de muros separando países ao redor do mundo subiu de 15 para 63 entre os anos de 1989 e 2016.⁹⁸

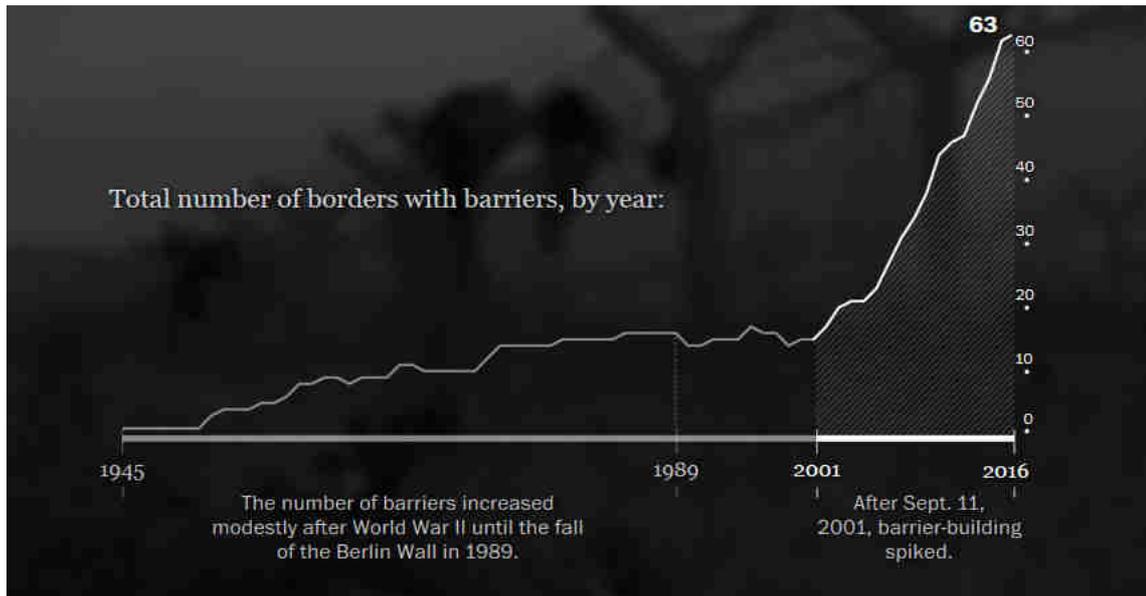
Não obstante se deva reconhecer que alguns muros de fronteira, ainda que levantados fisicamente há pouco tempo, simbolizam conflitos e questões históricas de longa data, outros evidenciam, de modo bastante claro, as contradições da globalização. Vale destacar que muros significativos na atualidade – e que terão relevância para a presente análise –, separam países que desenvolvem relações pacíficas no que tange aos aspectos militares, a exemplo dos Estados Unidos da América (EUA) e do México, e também da Espanha/União Europeia e Marrocos.⁹⁹ Isso justifica a ponderação de Figueiredo (2012, p. 157) de que:

O fenómeno merece um tratamento sistemático para tentar compreender em que medida, enquanto processo histórico, a construção destas barreiras faz parte de um movimento global, e a que contradições sociais específicas correspondem estas grades.

⁹⁸ Algumas fontes comentam sobre, aproximadamente, 70 muros: “as the geographer Reece Jones has documented, in the less than three decades since the conclusion of the Cold War, the number of border walls has jumped over fourfold – from 15 in 1989 to close to 70 today.” (SPERBER, [2017?]).

⁹⁹ Como destaca Kolossov (2012, p. 28), a mesma observação se aplica para o caso da União Europeia e os países membros da ENP os quais, inclusive, por força dessa relação, têm a obrigação de auxiliar no controle dos fluxos migratórios, o que será melhor abordado quando da análise dos programas de trabalho da Frontex.

Figura 1 – Gráfico da evolução do número total de fronteiras com barreiras no mundo – 1945-2016



Fonte: Granados (2016).

O papel desempenhado pelo Ocidente, mais especificamente pelos EUA e pela União Europeia, mostra-se determinante na caracterização desse processo contraditório de intensificação dos muros. O ex-presidente estadunidense Ronald Reagan – que, em 1987, discursava perante o Portão de Brandenburgo sobre a necessidade de derrubada do Muro de Berlim como uma questão concernente à toda humanidade; que congratulava a mudança e a abertura, afirmando a crença de que liberdade e segurança caminham juntas; que asseverou que todo avanço da liberdade humana representa um fortalecimento na causa da paz mundial¹⁰⁰ –, foi também o chefe de governo responsável pela subscrição do *Immigration Reform and Control Act* (IRCA), documento cujo conteúdo, apenas um ano antes, impôs seríssimas restrições à circulação de pessoas, essencialmente trabalhadores – na sua grande maioria agricultores –, pela fronteira sul dos EUA (KOLOSSOV, 2012).

No que diz respeito ao presente tópico, vale rememorar que a construção de uma barreira física entre o México e os EUA teve início menos de um ano após a queda do Muro de Berlim, já em 1990, sob a denominação de “cerca de San Diego”, e se acelerou na vigência plena do *North American Free Trade Agreement* (NAFTA), a partir de 1994.¹⁰¹ Por certo, uma abordagem retrospectiva dos processos de

¹⁰⁰ “We welcome change and openness; for we believe that freedom and security go together, that the advance of human liberty can only strengthen the cause of world peace.” (REAGAN, 1987).

¹⁰¹ Já em 1996, por exemplo, o Congresso estadunidense aprovou o *Immigrant Responsibility and Illegal Immigration Reform Act* (IRIIRA), que impunha novas restrições à imigração com base em uma

levantamento de muros não pode desprezar a relevância dos eventos de 11 de setembro de 2001, especialmente para o contexto dos EUA.

A já citada Figura 1 aponta uma expressiva aceleração no crescimento do número de muros após 2001. Todavia, como esclarece Kolossov (2012, p. 28), embora tenham efetivamente representado um fator de aceleração, esses eventos não podem ser caracterizados como o seu ponto de partida, tampouco explicam as contradições presentes nesse processo que, como visto, se origina, mesmo no caso americano, desde o início dos anos 1990.

Vale rememorar o que dispôs o Ministério das Relações Exteriores (2002) sobre os EUA – líderes da coalisão que, com aprovação do Conselho de Segurança da ONU (Resolução 678), encetaram a campanha militar para “libertação” do Kuwait dos intentos ditatoriais de Saddam Hussein. Ao final da guerra, já em 1991, os americanos reaproveitavam placas de aço que serviram como pistas de pouso improvisadas no deserto como matéria prima do muro de fronteira com o México. Quando dispostas na horizontal, estas placas permitiram a aterrissagem de aviões e serviram aos discursos democráticos de libertação e, posteriormente empilhadas e alinhadas na vertical, se constituíram em barreiras físicas que obstaram o fluxo livre de pessoas entre duas democracias com relações pacíficas.

Em 2006, por meio do *Security Fence Act*, editado pelo Presidente George W. Bush, houve uma intensificação na construção do muro que, já em 2009¹⁰², contava com pouco mais de 800 quilômetros (km) dos atuais 1.130km. A redação deste ato governamental demonstra a dificuldade na construção de um discurso coerente que pudesse justificar, dentro de um contexto de globalização, a adoção de medidas que evidentemente visavam obstar o fluxo de pessoas (THE WHITE HOUSE: PRESIDENT GEORGE W. BUSH, 2006).

Fazendo uso inteligente de barreiras físicas e implantando a tecnologia do Século 21, podemos ajudar nossos agentes de patrulhamento a fazer seu trabalho e tornar nossa fronteira mais segura. [...]

Desde que o presidente Bush assumiu o cargo, temos:

- Apreendido e enviado para casa mais de 6 milhões de pessoas que entram ilegalmente na América; e
- Estamos adicionando milhares de novos leitos em nossas instalações de detenção, para que possamos continuar trabalhando para acabar com ‘pegar e soltar’ em nossa fronteira Sul.

[...] Os americanos estão unidos por nossos ideais compartilhados, pela consideração de nossa história, respeito pela bandeira que empunhamos e

lógica neoliberal de responsabilidade individual (SPARKE, 2006).

¹⁰² O que demonstra que mesmo diante das dificuldades financeiras decorrentes da crise de 2008, a dinâmica de construção dos muros se manteve intensa nos Estados Unidos da América.

pela capacidade de falar e escrever o idioma inglês. Quando os imigrantes assimilam e avançam em nossa sociedade, eles realizam seus sonhos, renovam nosso espírito e contribuem para a unidade da América. (THE WHITE HOUSE: PRESIDENT GEORGE W. BUSH, 2006, grifo do autor, tradução nossa).¹⁰³

Longe de se limitar à realidade da fronteira Sul estadunidense, a intensificação da construção de muros de fronteira – mesmo num contexto de globalização e da representação de abertura e mobilidade que lhe é atribuída com centralidade –, se registra como um fenômeno facilmente perceptível também na realidade da União Europeia. Assim como no caso dos EUA, essa dinâmica na Europa foi marcada por profundas contradições e dificuldades de compatibilização da prática de levantamento de barreiras físicas com as ideias de construção de uma sociedade sem fronteiras que, normalmente, se associa à globalização.

Como já antecipado, a análise sobre os muros de Ceuta e Melilla, por certo, se presta à compreensão dessa realidade. Antes da adesão da Espanha à União Europeia, em 1986, as fortificações de separação entre os chamados enclaves e Marrocos eram descritos como precários ou, no mínimo, pouco relevantes (FIGUEIREDO, 2012).

Com efeito, o ano de 1986 é tido como um divisor de águas no processo de cercamento e mesmo nas relações fronteiriças entre Espanha e Marrocos. Nos termos notabilizados por Ferrer-Gallardo (2008), o ingresso da Espanha à União Europeia traz consigo a implicação de que os territórios espanhóis em Marrocos passam, automaticamente, a significar a existência de fronteiras europeias na África, o que impõe, quase que imediatamente, uma nova relevância geopolítica a essas linhas e, conseqüentemente, uma nova dinâmica de cercamento ou, de modo mais amplo, a necessidade de imposição de uma nova dinâmica dos fluxos transfronteiriços sobre tais territórios.

Essa sobreposição territorial – Espanha/Europa–Marrocos –, ganha uma complexidade ainda maior a partir de 1991, com a subscrição da Espanha ao Acordo

¹⁰³ **“By Making Wise Use Of Physical Barriers And Deploying 21st Century Technology, We Can Help Our Border Patrol Agents Do Their Job And Make Our Border More Secure. [...]**

Since President Bush took office, we have:

- Apprehended and sent home more than 6 million people entering America illegally; and
- We are adding thousands of new beds in our detention facilities, so we can continue working to end ‘catch and release’ at our Southern border.

[...] Americans are bound together by our shared ideals, an appreciation of our history, respect for the flag we fly, and an ability to speak and write the English language. When immigrants assimilate and advance in our society, they realize their dreams, renew our spirit, and add to the unity of America.” (THE WHITE HOUSE: PRESIDENT GEORGE W. BUSH, 2006, grifo do autor).

de Schengen e seu consequente ingresso no chamado Espaço Schengen, como registra a *European Union Law* (2009).¹⁰⁴ Isso porque, com a abolição dos controles internos de circulação de fronteira no Espaço Schengen fora imposto, aos países dotados de fronteiras externas à área abrangida, um rigor extremo no seu controle. No caso da Espanha, essa pressão se torna ainda mais explícita, uma vez que, como já destacado, suas posições em Ceuta e Melilla representam nada menos do que a existência das únicas fronteiras externas da Europa (e do Espaço Schengen) na África.

Diante desse novo cenário e sob a pressão europeia, já em 1993, a Espanha leva a cabo o projeto de cercamento integral das duas cidades, evidentemente com o financiamento da própria União Europeia (FIGUEIRERO, 2011). Isso permite a substituição integral das cercas existentes desde de 1991, com altura de 2,5 metros (m), por cercas de arame farpado e aço, com 3,10m de altura, concluídas em 1999, como dispõem a *Asociación Pro Derechos Humanos de Andalucía* (APDHA, 2014, p. 22).

A dinâmica de intensificação do cercamento persiste desde então e, já em 2015, com um custo de aproximadamente 30 milhões de Euros, constata-se a presença de cercas triplas, na sua maior parte com alturas de até 6m, que se estendem por aproximadamente 20km. Essas cercas são complementadas por sensores de movimento, escutas e 106 câmeras de vídeo – aparatos integrantes do que se convencionou chamar de Smart Walls –, além de lâminas e arames farpados (FERRER-GALLARDO, 2007).

É importante ressaltar que esse processo de construção dos muros entre a Espanha/Europa/Norte e Marrocos/África/Sul se deu em um contexto de assinatura de pactos de cooperação econômica entre a União Europeia e o Marrocos (FERRER-GALLARDO, 2007; FIGUEIREDO, 2012). Em especial, pode-se destacar a Declaração de Barcelona, de 1995, que se autoproclamava como “o ato fundacional de uma relação de compreensiva parceria entre a União Europeia e doze países no

¹⁰⁴ De acordo com as informações descritas no próprio sítio oficial da legislação da União Europeia, “o espaço Schengen representa um território no qual a livre circulação das pessoas é garantida. Os Estados signatários do acordo aboliram as fronteiras internas a favor de uma fronteira externa única. Foram adoptados procedimentos e regras comuns no espaço Schengen em matéria de vistos para estadas de curta duração, pedidos de asilos e controlos nas fronteiras externas. Em simultâneo, e por forma a garantir a segurança no espaço Schengen, foi estabelecida a cooperação e a coordenação entre os serviços policiais e as autoridades judiciais. A cooperação Schengen foi integrada no direito da União Europeia pelo Tratado de Amesterdão em 1997.” (EUROPEAN UNION LAW, 2009).

Mediterrâneo Sul.”¹⁰⁵ (EUROPEAN UNION LAW, 2011, tradução nossa). Os muros de Ceuta e Melilla eram erguidos concomitantemente à construção de um discurso de formação de uma “[...] parceria baseada no espírito de solidariedade, com reconhecimento das características específicas de cada participante.”¹⁰⁶ (EUROPEAN UNION LAW, 2011, tradução nossa).

Figura 2 – Gráfico da linha do tempo – Europa-África – 1986-2015



Fonte: elaboração própria.

No que se refere às relações entre a União Europeia e a África, a Declaração de Barcelona se posiciona como um marco regulamentar predecessor da implementação do que veio a se consolidar como a ENP ou PEV. Em seu conteúdo se encontra, dentre outras, a promessa de estabelecimento de uma zona de livre comércio até 2010, a *Euro-Mediterranean Free Trade Area* (EMFTA), como discutem Ferrer-Gallardo (2008) e Figueiredo (2012).

O aceno para uma possível facilitação comercial – que, em hipótese alguma, se assemelha a uma integração Euro-Mediterrânea em aspectos mais amplos –, em contrapartida, exige dos “parceiros” o comprometimento com a colaboração no fortalecimento dos controles de fronteiras para fluxos de migrantes não documentados, contrabando e tráfico (KOLOSSOV, 2012). Em outros termos, a

¹⁰⁵ “This declaration is the founding act of a comprehensive partnership between the European Union (EU) and twelve countries in the Southern Mediterranean. This partnership aims to turn the Mediterranean into a common area of peace, stability and prosperity through the reinforcement of political dialogue, security, and economic, financial, social and cultural cooperation.” (EUROPEAN UNION LAW, 2011).

¹⁰⁶ “The partnership is based on a spirit of solidarity, with due regard for the characteristics specific to each of the participants.” (EUROPEAN UNION LAW, 2011).

intensificação dos processos de cercamento – mais flagrantemente no contexto da relação entre Europa e África e sob as políticas da ENP –, se associa a uma lógica de compartilhamento com os países terceiros, do “gerenciamento dos riscos”, associados aos fluxos indesejados de pessoas, sob a promessa de recompensa com a facilitação de fluxos desejados de mercadorias e capitais, ou mesmo de suposta facilitação na emissão de documentação para viajantes desejados: capital humano, na expressão trabalhada por Foucault (2008) e ressignificada por Dardot e Laval (2016), conforme já tratado no capítulo segundo do presente. Como esclarece Figueiredo (2012, p. 159-160, grifo do autor):

O incentivo para uma política europeia de imigração pressupõe fechar firmemente as portas dos fundos, enquanto as da frente ficam parcialmente abertas para a migração legal que possa ser de interesse para a Europa, levando em consideração o grau de desenvolvimento do país de origem do imigrante, assim como o seu grau de especialização laboral. Há portanto um movimento em direcção a uma regulação supranacional das fronteiras externas: a europeização da legislação sobre fronteiras ficou evidente com a incorporação do tratado de Schengen enquanto *acquis communautaire* indispensável para os Estados membros, com a proposta fundamental de estabelecer um ‘corpo comum de fronteira europeia’, que não seria mais controlado pelas autoridades nacionais. Esta ideia de corpo comum encontrou oposição por parte de vários países membros. No entanto, as origens intergovernamentais do tratado deixam claros os compromissos nacionais para a implementação desta rede de segurança, e cada país é responsável pela protecção das suas fronteiras. Assim, a vigilância nas fronteiras tem uma sobreposição de políticas nacionais e supranacionais. Para garantir este fator comunitário, é pela Frontex que a União Europeia financia o treino e as operações de controlo migratório nas fronteiras de cada novo Estado membro.

Desse modo, a análise do papel desempenhado pela Frontex se mostra relevante para a compreensão dos processos de intensificação da construção de muros, revelando não só como o erguimento dessas barreiras se reveste de um carácter de opção gerencial de baixo custo e “eficiente” na contenção dos fluxos indesejados, como ainda explicita o modo pelo qual se reduz a esfera de competência soberana do Estado – ou mesmo do *demos* –, para decidir sobre esse tema.

4.3 O PAPEL DA FRONTEX: O *MANAGEMENT* DAS FRONTEIRAS EXTERNAS DA EUROPA

Fundada em 2004 sob a nomenclatura de *European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union* – atualmente denominada apenas *European Border and Coast Guard Agency* –, a Frontex é, como brevemente antecipado linhas acima, o resultado

de uma tentativa de gerenciamento supraestatal das fronteiras externas da União Europeia. Embora se trate de uma agência integrante do aparato institucional da União Europeia, sua origem é fortemente associada à subscrição do Acordo Schengen e à criação do Espaço Schengen, que contempla países não integrantes da União Europeia.

As próprias informações oficiais da Frontex (2017e) fazem referência direta a essa ligação, destacando que, por força do Acordo Schengen, assinado nos anos 1980 e complementado pela Convenção de 1990, se estabeleceu a abolição dos controles de fronteiras internos dos países aderentes em prol da criação de um sistema único de fronteiras externas – iniciado em 1995. Isso demandou não somente a instituição de normas de regulamentação e procedimentos comuns, como também a necessidade de estabelecimento de um órgão comum capaz de coordenar e padronizar todas as medidas de controle.

Após alguns anos de atuação na forma de Centros de Controle de Fronteira *AdHoc*, em 26 de outubro de 2004 foi criada a Frontex, por meio da *Council Regulation (EC) 2007/2004 (EUROPEAN UNION LAW, 2016a)*. Desde a sua instituição, a Frontex atua mediante a elaboração de um Programa Anual de Trabalho, um Relatório Anual de Análise de Riscos, um Relatório Geral, além da sua Prestação de Contas. Essa documentação é disponibilizada de modo aberto no sítio eletrônico da agência na Internet. Ademais, desde 2013, são disponibilizados os Relatórios Anuais do Fórum Consultivo de Direitos Humanos, bem como *reports* da Afic, órgãos sobre os quais tratar-se-ão mais detalhadamente à frente.

Vale observar que, já nos seus primeiros programas de trabalho, em 2005 e 2006, a Frontex se utiliza de expressões de mercado e que relacionam a sua atuação muito mais com o gerenciamento das fronteiras do que pura e simplesmente com a segurança. Desde a nomenclatura adotada na criação da agência – *Management of Operational Cooperation at the External Borders* –, ao papel explícito da Frontex reiterado na sua documentação fundacional, bem como nos “pilares” que apresenta, a agência afirma o seu papel na “gestão integrada”, nas “boas práticas” e na “análise de riscos”.

Pela análise documental, em especial dos Programas de Trabalho e dos Relatórios Anuais de Análise de Riscos, é possível afirmar que a Frontex abertamente assume um papel de gestão profissional (management) das fronteiras externas do Espaço Schengen. Em muitos aspectos, sua atuação se assemelha a uma consultoria

empresarial moderna, sendo o que se nota, por exemplo, quando, institucionalmente, assume-se que o papel principal da agência reside em “agregar valor” às atividades de controle de fronteira dos Estados Membros e na “harmonização dos parâmetros de gestão” das fronteiras.

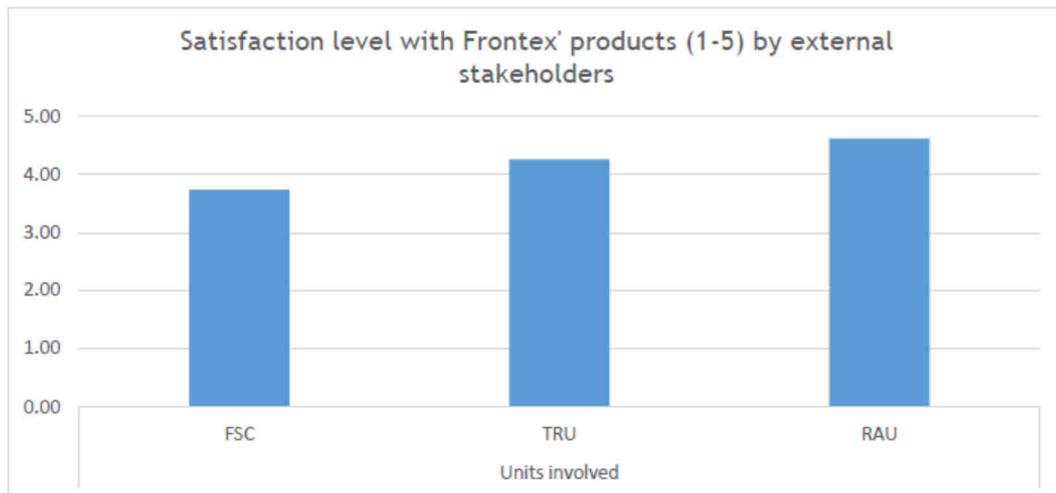
Os países Schengen são obrigados a disponibilizar pessoal e recursos suficientes para garantir um ‘nível elevado e uniforme de controle’ nas fronteiras externas do espaço Schengen. Eles também devem garantir que os guardas de fronteira sejam devidamente treinados. Os países associados da UE e de Schengen também se ajudam mutuamente na aplicação eficaz dos controlos nas fronteiras através da cooperação operacional, que é coordenada pela agência da UE Frontex. **Sua principal tarefa é aumentar e agregar valor às atividades de controle de fronteiras dos Estados Membros.** Assim, a agência também está mandatada para ajudar os países da UE a **e elevar e harmonizar as normas de gestão de fronteiras com o objetivo de combater a criminalidade transfronteiriça, tornando a passagem legítima através da fronteira externa da UE mais rápida e fácil.** (FRONTEX, 2017g, grifo nosso, tradução nossa).¹⁰⁷

Uma característica que reforça o posicionamento institucional da agência como pautado em um modelo de *management*, assemelhado às empresas privadas, se extrai a partir dos aspectos ponderados e destacados como relevantes, a ponto de integrarem seus relatórios gerais. Como se observa na Figura 3, a Frontex (2017b, p. 41, tradução nossa) fez graficamente constar o “nível de satisfação dos parceiros externos em relação aos produtos [...] da Frontex.”¹⁰⁸. Esse tipo de postura se associa ao alerta formulado por Sparke (2006, p. 4), no sentido de que a expansão da racionalidade neoliberal implica num disciplinamento a partir de técnicas associadas a auditorias e outros modelos empresariais de medição de performance e ampliação de competitividade.

¹⁰⁷ “Schengen countries are obliged to deploy sufficient staff and resources to ensure a ‘high and uniform level of control’ at the external borders of the Schengen area. They must also ensure that border guards are properly trained. EU and Schengen Associated Countries also assist each other with the effective application of border controls via operational cooperation, which is coordinated by the EU agency Frontex. Its main task is to augment and to add value to, border control activities of the Member States. Thus the agency is also mandated to assist EU countries in raising and harmonising border management standards with the aim of combating cross-border crime while making legitimate passage across the external border of the EU faster and easier.” (FRONTEX, 2017g, grifo nosso).

¹⁰⁸ “Satisfaction level with Frontex products (1-5) by external stakeholders.” (FRONTEX, 2017b, p. 41).

Figura 3 – Gráfico do nível de satisfação dos parceiros externos em relação aos produtos da Frontex – 2016



Fonte: Frontex (2017b, p. 41).

A partir da análise da documentação produzida pela própria agência, também é possível afirmar que, em congruência com a lógica de trabalho adotada, o incentivo à construção de muros de fronteira passa a figurar como uma opção de gestão. Dentre outros fatores que apontam para essa opção e a partir dos Relatórios Anuais da agência, observa-se que o cercamento físico das fronteiras terrestres se apresenta como uma medida de custo relativamente baixa e com “eficiência” elevada na obstrução de acesso de populações pobres: indocumentados, refugiados e migrantes econômicos.

As análises que integram os Relatórios Gerais da Frontex, bem como os Relatórios da Afic, ressaltam o papel do reforço das fronteiras terrestres e, especialmente, das fronteiras “cercadas” no aumento do número de detenções e na diminuição da quantidade de tentativas de ingresso.

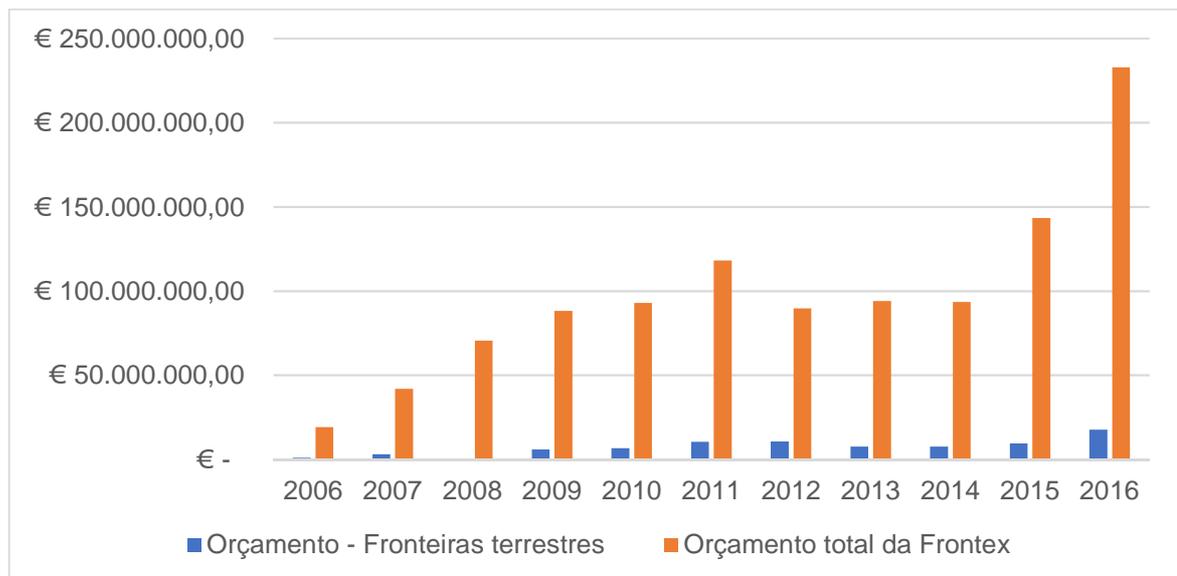
No caso do Mediterrâneo ocidental e Ceuta e Melilla, a cooperação entre a Espanha e Marrocos também está ajudando a reduzir o número de migrantes irregulares. [...]

Autoridades marroquinas também **cavaram um fosso e construíram uma cerca alta em seu próprio território nas áreas mais vulneráveis do perímetro perto da fronteira com as cidades espanholas. Estas cercas e fosso**, combinados com a implementação de acordos de readmissão entre Marrocos e Espanha, **reforço de unidades de guarda de fronteiras marroquinas que protegem a cerca e desmantelamento de campos improvisados de migrantes irregulares, reduziram as tentativas de números.** (FRONTEX, 2016a, p. 28-29, grifo nosso, tradução nossa).¹⁰⁹

¹⁰⁹ “In the case of western Mediterranean and Ceuta and Melilla, cooperation between Spain and Morocco is also helping to reduce the number of irregular migrants. [...] Moroccan authorities have also dug a moat and have built a high fence on its own territory in the most vulnerable areas of the perimeter near the border with the Spanish cities. These fences and moat, combined with implementation of

Acentua-se, portanto, que esse modelo de gerenciamento das fronteiras externas é pautado por uma perspectiva de racionalidade econômica, na qual o investimento em muros se mostra como o modo mais eficiente de atingimento da finalidade proposta. Isso fica ainda mais evidente quando se analisa a variação orçamentária total da Frontex de 2006 a 2016, contraposta à variação orçamentária específica dotada para as fronteiras terrestres – conforme a Figura 4 –, o que ressalta que a adoção de barreiras e fortificações de fronteiras terrestres demanda um investimento expressivamente inferior quando comparado a outras formas de controle de fronteiras, atingindo, por seu turno, resultados “ótimos” no objetivo de retenção da mobilidade subalterna¹¹⁰, voltada a trabalhadores pouco capacitados, indocumentados, refugiados e migrantes econômicos em geral.

Figura 4 – Gráfico da evolução orçamentária da Frontex – 2006-2016



Fonte: elaboração própria a partir de dados dos orçamentos e prestação de contas da Frontex.

Outro elemento que aponta no mesmo sentido se ressalta quando, já a partir de 2007, a Frontex inicia a busca de acordos de cooperação com países terceiros, ou seja, não integrantes da EU ou do Espaço Schengen. A intenção explícita é a redução de custos ou, na redação da própria agência, “[...] melhorar a relação custo-eficácia das atividades operacionais da Agência.” (FRONTEX, 2007b, p.15). Especificamente

readmission agrément between Morocco and Spain, reinforcement of Moroccan Border Guard Units protecting the fence and dismantlement of makeshift camps of irregular migrants, have reduced the numbers attempts.” (FRONTEX, 2016a, p. 28-29).

¹¹⁰ A expressão “mobilidade subalterna” é aqui utilizada como uma referência ao conceito de subalternidade de SANTOS (2006), na intenção de acentuar que os muros se tratam de um obstáculo à mobilidade “a partir de baixo” (p. 439). O autor trabalha esse tipo de adjetivação em expressões como “cosmopolitismo subalterno” ou “globalização a partir de baixo” (p. 439).

no que se refere à fronteira da Europa com a África – e a fim de estabelecer acordos de cooperação –, a principal iniciativa da Frontex se registra com a criação da Afic.

Fundada em 2010, a partir de uma conferência realizada em Madri, a Afic reúne países “selecionados” do Leste e do Norte da África que passaram a ser parceiros externos da Frontex nas tarefas de controle de fluxos essencialmente migratórios. A forma de trabalho que a Frontex desenvolve com os países da Afic se pauta pela atribuição do controle do fluxo migratório irregular – majoritariamente da população pobre e por via terrestre ou marítima –, aos próprios países, em troca de incentivos financeiros resultantes da parceria de cooperação, além de promessas de diminuição da negativa de vistos aos cidadãos dos países cooperantes, em especial para acesso por via aérea.

De forma a “[...] comprovar os resultados da comunidade”, os países membros da Afic têm o dever de se reportar à Frontex, anualmente, por meio da elaboração e entrega de relatórios preparados em inglês e francês, de participar de conferências, bem como de conceder a permissão de visitas do pessoal da Frontex aos seus territórios (FRONTEX, 2016a, p. 8, tradução nossa).¹¹¹ Interessa observar que os dois relatórios da Afic já disponíveis apontam queixas de países membros sobre o alto grau de negativas de vistos, mesmo para os países que ativamente cooperam e integram a comunidade.

No caso da República Democrática do Congo, a taxa de rejeição de vistos foi de 50% em 2014, que foi a taxa mais alta entre os países do AFIC e a segunda mais alta para qualquer país terceiro em 2014. Outros países do AFIC com taxas de rejeição consistentemente altas (30-40%) desde 2011 são Guiné, Mali, Senegal, Nigéria, Camarões e Gana. De fato, havia cinco países do AFIC entre os dez principais países terceiros com as taxas mais elevadas de rejeição de vistos em 2014.

O fato de os vistos serem difíceis de obter, mesmo para os representantes do AFIC, foi mencionado várias vezes durante as últimas reuniões do AFIC e reiterado durante o workshop do AFIC em Dakar. (FRONTEX, 2016a, p. 15, tradução nossa).¹¹²

Como já apontado no capítulo segundo, o problema que se põe é que esse tipo

¹¹¹ “Several workshops, annual conferences, field visits and three joint reports (prepared in English and French) testify to the achievements of the community.” (FRONTEX, 2016a, p. 8).

¹¹² “In the case of the Democratic Republic of the Congo, visa rejection rate stood at 50% during 2014, which was the highest rate among AFIC countries and the second highest for any third country in 2014. Other AFIC countries with consistently high rejection rates (30-40%) since 2011 are Guinea, Mali, Senegal, Nigeria, Cameroon and Ghana. In fact, there were five AFIC countries among the top ten third countries with the highest visa rejection rates in 2014.

The fact that visas are hard to obtain even for AFIC representatives was mentioned several times during the past meetings of the AFIC and reiterated during the AFIC workshop in Dakar.” (FRONTEX, 2016a, p. 15).

de racionalidade instrumental – que se guia pela lógica da obtenção de resultados ótimos ao menor custo, própria da empresa capitalista moderna –, não leva em consideração a ponderação de outros valores como, por exemplo, aqueles humanitários e de respeito a direitos fundamentais. Nem mesmo a criação, em 2011, de um Fórum Consultivo de Direitos Fundamentais¹¹³, no âmbito da Frontex, tem sido capaz de alterar significativamente esse cenário e a prevalência dessa racionalidade instrumental.

Este Fórum foi concebido para servir como um órgão consultivo independente, com atuação e acesso à Mesa Diretora e ao Diretor Executivo da Frontex no que se refere à matérias correlatas aos direitos fundamentais, em especial nas potenciais ofensas registradas na atuação da agência. Nos termos do art. 70 do Regulamento da Frontex – *European Union Law (2016b)* –, o Fórum Consultivo deveria atuar no aconselhamento, na construção e implementação de estratégias relativas ao respeito aos direitos fundamentais em todas as atividades da Agência.

Para tanto, a sua composição engloba um total de 15 membros, dos quais se destacam a *European Asylum Support Office (EASO)*, a Agência dos Direitos Fundamentais da União Europeia, o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados, além de outras organizações relevantes. Atualmente, nove organizações da sociedade civil integram o Fórum, dentre elas a Anistia Internacional, o Conselho Europeu para Refugiados e Exilados, a Caritas Europa e o escritório europeu da Cruz Vermelha.

A partir de 2013, o Fórum Consultivo passou a elaborar e remeter, à Mesa Diretora e ao Diretor Executivo da Frontex, um Programa de Trabalho, bem como um Relatório Anual de Atividades, no qual explicita as principais ameaças ou ofensas efetivas a direitos fundamentais registradas no âmbito de atuação da Frontex. Por meio da análise dessa documentação constata-se que, na prática, o papel do Fórum Consultivo de Direitos Fundamentais é limitado ao mero aconselhamento e atribuição de recomendações às quais, em sua maioria, não são atendidas integralmente.

Vale sopesar que, em 2013, foram registradas 25 recomendações no Relatório Anual do Fórum, das quais apenas nove (36%) foram integralmente atendidas. Esse número é ainda pior no ano de 2014 quando, das 24 recomendações formuladas, apenas seis (25%) foram integralmente atendidas pela Frontex.

¹¹³ Instituído por meio da reforma no Regulamento Geral da Frontex, realizada em outubro de 2011.

Chama atenção, por exemplo, a reiterada recomendação no sentido de que os Programas de Trabalho elaborados pela Agência substituam a expressão “imigração ilegal” por “imigração irregular”, o que é recorrentemente desatendido ou atendido apenas parcialmente (FRONTEX, 2015d, p. 20, tradução nossa).¹¹⁴ Essa aparente simples recomendação que, em verdade, demonstra a ausência de interesse na distinção criteriosa entre as “ameaças” a serem controladas – igualando questões como tráfico de drogas e de pessoas ao ingresso de indocumentados –, explicita a pouca influência efetiva que o Fórum Consultivo exerce sobre a atuação da Frontex.

Por seu turno, a generalização das ameaças – combinando indistintamente crime, imigração e terrorismo –, constitui um modelo conceitual para a organização de estratégias globais de gerenciamento de risco que caracteriza, de modo essencial, o regime de gestão de fluxos pelo qual a Agência atua. Sob outra perspectiva igualmente relevante, Póvoa Neto (2007, p. 2) acrescenta que a indistinção entre os conceitos – em especial entre migrante econômico e refugiado –, explicita “[...] o esvaziamento do significado político da recepção deste último.”

Entretanto, é preciso observar que, mesmo não implementando as recomendações sugeridas pelo Fórum Consultivo, a Frontex utiliza a sua existência como fator de legitimação de sua atuação perante a mídia e a sociedade civil, o que se constatar por diversas passagens lançadas nos seus relatórios anuais.

Prefácio pelo Presidente do Conselho de Administração [...]

A criação do Fórum Consultivo sobre os Direitos Fundamentais e a nomeação de um perito independente para o cargo de Agente para os Direitos Fundamentais representaram passos adicionais no processo de desenvolvimento da Estratégia para os Direitos Fundamentais da Agência. A Agência disponibiliza numerosos cursos de formação e seminários, bem como documentos básicos em matéria de normalização tendo em vista a harmonização da cultura de gestão comum das fronteiras entre os Estados-Membros ao elevado nível de direitos humanos e direitos fundamentais que a Europa exige enquanto comunidade de valores. (FRONTEX, 2013d, p. 4, grifo do autor).

Os membros do Fórum Consultivo apoiaram as atividades operacionais da Frontex nos domínios das operações conjuntas, do regresso e da análise de riscos. O FC apresentou recomendações e pareceres sobre boas práticas para operações conjuntas de regresso e participou na segunda fase da operação conjunta VEGA Children. Neste sentido, alguns dos seus membros foram destacados para diversos aeroportos da UE em conjunto com as autoridades responsáveis pela guarda de fronteiras com vista a reforçar a proteção das crianças nas fronteiras e aumentar a cooperação entre os

¹¹⁴ “The term ‘illegal migration’ should be replaced by ‘irregular migration’ throughout the text because irregular border crossing is not illegal in case of an asylum seeker.

Results The final version of the programme of work does indeed refer throughout the text to ‘irregular migration’. However, with regard to border crossing, it still uses the term ‘illegal’.” (FRONTEX, 2015d, p. 20, grifo do autor).

diferentes intervenientes neste domínio. Em outubro de 2015, uma delegação do FC efetuou uma visita a operação conjunta Triton, tendo as observações decorrentes da mesma sido debatidas com representantes da Frontex e do Conselho de Administração através da organização de discussões em grupos de reflexão. Além do intercâmbio de pontos de vista sobre os principais desafios, estas discussões ajudaram a lançar iniciativas para promover os direitos fundamentais nas operações da Frontex. (FRONTEX, [2016], p. 35).

A partir da análise da atuação da Frontex e do seu aparato formal, conforme abordado nas linhas antecedentes, conclui-se que a Agência efetivamente figura como instância supraestatal, que garante a uniformização na implementação de um modelo de gerenciamento das fronteiras externas pautado por uma racionalidade instrumental (econômica). Esse tipo de racionalidade iguala como “riscos” e “ameaças” situações que são evidentemente associadas à mobilidade subalterna, como o fluxo de pessoas indocumentadas, trabalhadores com baixa instrução, migrantes econômicos em geral e até mesmo refugiados, submetendo todas essas situações a uma mesma forma de controle: muros e cercas. As barreiras físicas – em especial para essa modalidade de controle de fluxos –, colocam-se como uma opção de gestão ótima, uma vez que apresentam baixo custo e elevado nível de assertividade.

No caso da União Europeia, deve-se observar que as competências atribuídas para a gestão das fronteiras – em especial quando associadas aos incentivos financeiros/orçamentários vinculados ao atendimento das determinações da Frontex –, põem-se como fatores que, na prática, estimulam a intensificação dos processos de cercamento físico das fronteiras e se sobrepõem às – ou ignoram –, esferas de decisão política soberana dos Estados envolvidos ou da sua população (demos). Como visto, isso se estende inclusive para países que não integram o bloco europeu ou o Espaço Schengen, cujos exemplos apresentados foram justamente dos países africanos integrantes da Afic, os quais são pressionados ou seduzidos por incentivos econômicos, promessas de facilitação de relacionamento com a comunidade europeia ou ainda de estabelecimento de uma zona de livre comércio, a EMFTA.

Na análise de Brown (2010), a expansão do neoliberalismo proporcionada pela globalização conduz à suplantação dos critérios de decisão política ou jurídica pela decisão econômica. Desse modo, associa-se a reconfiguração da soberania do Estado Nacional à globalização neoliberal que, dentre outras características, implica na redução do “soberano político ou governante à função de gestor administrativo”, como afirma Figueiredo (2012, p. 171), com efeitos diretos na redução dos compromissos liberais com a “inclusão universal, igualdade, liberdade e legalidade”,

como complementa Brown (2010, p. 22, tradução nossa) em sua obra.¹¹⁵

Por certo, trata-se de uma conclusão que se alinha com a observação – fundada na análise da relação entre a Frontex e o Fórum Consultivo –, de que nem mesmo os direitos fundamentais figuram como instrumentos plenamente eficazes de reversão da dinâmica de fortificação das fronteiras. Ao contrário, pois, em certa medida, há a utilização do Fórum Consultivo como instância meramente legitimadora da atuação da Agência, com pouca preocupação efetiva quanto ao respeito aos direitos e valores humanitários ou às recomendações do órgão, o que é estimulado pela quase impossibilidade de sancionamento de condutas contrárias aos direitos fundamentais.

É possível, nessa linha, resgatar o diálogo com Habermas (1997), reconhecendo-se a validade da sua assertiva no sentido de que o ponto fraco dos Direitos Humanos não se aloja na ausência de sua instituição formal, tampouco na inexistência de seu reconhecimento, mas sim na falta de uma base de poder efetivamente independente e democrática, que pudesse garantir o seu respeito, mesmo em face de Estados Nacionais ou de entidades transnacionais – como é o caso da Frontex –, transpassando, ainda, os interesses econômicos.

A aceitação da participação de entidades da sociedade civil – com atuação limitada a um caráter meramente consultivo e consistente na emissão de recomendações –, não possui qualquer caráter coercitivo e, ao final, pode se converter em discursos de legitimação habilmente utilizados pelos próprios ofensores.

O direcionamento a essa conclusão, entretanto, pressupõe um passo além da análise da atuação da Frontex, fazendo-se necessária a inserção mais aprofundada e mais ampla a respeito da mudança de funcionalidade dos muros de fronteira, de modo que se possa explicitar o papel que essa dinâmica de cercamento, intensificada nos últimos 30 anos, tem cumprido mundialmente.

¹¹⁵ “Nation-state sovereignty has been undercut as well by neoliberal rationality, which recognizes no sovereign apart from entrepreneurial decision makers (large and small), which displaces legal and political principles (especially liberal commitments to universal inclusion, equality, liberty, and the rule of law) with market criteria, and which demotes the political sovereign to managerial status.” (BROWN, 2010, p. 22).

4.4 A RECONFIGURAÇÃO FUNCIONAL: DA DEFESA DA SOBERANIA TERRITORIAL CONTRA ATAQUES EXTERNOS À LIMITAÇÃO DA MOBILIDADE SUBALTERNA E GERENCIAMENTO DE FLUXOS DE TRABALHADORES

Ao longo da história, o ato de cercamento e fortificação de fronteiras se consolidou, inclusive simbolicamente, como meio de defesa contra invasões de Estados ou impérios estrangeiros (PÓVOA NETO, 2007). Da Grande Muralha da China à Muralha de Adriano, e da Linha Maginot ao Muro de Atlântico do Terceiro Reich, as barreiras físicas de fronteira visavam, fundamentalmente, a defesa contra eventuais ataques ou invasões bélicas de Estados vizinhos. Essa é uma característica que se altera a partir do Muro de Berlim e dos muros de fronteira que se multiplicaram após a sua queda.

Segundo Brown (2010), ainda que cumprindo uma função de delimitação territorial dos Estados-nação, as novas barreiras de fronteira não são construídas como defesas ou impeditivos a potenciais ataques de outros Estados soberanos, tampouco se prestam a impedir a invasão por parte de exércitos inimigos. Seus “[...] alvos são atores transnacionais – indivíduos, grupos, movimentos, organizações e indústrias.” (BROWN, 2010, p. 21, tradução nossa).¹¹⁶

No mesmo sentido, Shamir (2005, p. 203-204, tradução nossa) explicita que os processos de globalização foram responsáveis pela transmutação da função das fortificações de fronteira “[...] tradicionalmente concebidas em termos de necessária defesa da soberania (fisicamente contra invasões violentas organizadas e simbolicamente como uma afirmação da identidade nacional)”¹¹⁷, para a sua conceitualização como proteção contra o ingresso de populações suspeitas e indesejadas.

Já na promulgação do Irca, em 1986, o Congresso estadunidense ressaltava o

¹¹⁶ “[...] what is also striking about these new barriers is that even as they limn or attempt to define nation-state boundaries, they are not built as defenses against potential attacks by other sovereigns, as fortresses against invading armies, or even as shields against weapons launched in interstate wars. Rather, while the particular danger may vary, these walls target nonstate transnational actors - individuals, groups, movements, organizations, and industries.” (BROWN, 2010, p. 21).

¹¹⁷ “Thus, while the traditional function of guarded borders was conceived in terms of the need to defend sovereignty (physically against organized violent invasion and symbolically as an affirmation of national identity), the mobility potential that globalization processes facilitate simultaneously produces the conceptualization of borders in terms of the need to protect a perceived stable and secure social fabric from unwarranted infiltration by suspect populations.” (SHAMIR, 2005, p. 203-204).

reforço das patrulhas de fronteiras como um elemento essencial do programa de controle de imigração. Esse pilar visava explicitamente a prevenção contra a entrada não autorizada de trabalhadores, essencialmente mexicanos ou provenientes da fronteira Sul em geral. A análise da documentação da Frontex aponta em idêntico sentido, posto que o caráter de separação se sobrepõe ao da defesa, à medida que as ameaças contra as quais se deve proteger são essencialmente de cunho econômico, decorrentes dos efeitos indesejados atribuídos ao ingresso de migrantes irregulares.

A recessão económica mundial que se fez sentir a partir do segundo semestre de 2008 suscitou da parte dos Estados-Membros, ao nível da política de imigração, reacções que visavam aliviar a pressão sobre os mercados de trabalho nacionais e reduzir, em geral, a imigração para a Europa. Tais reacções incluíram desde o reforço das fronteiras à alteração dos códigos penais, passando pelo aprofundamento da cooperação com países terceiros pertinentes. [...]

Para além destas respostas políticas e mudanças de tática, a diminuição das oportunidades de emprego nos Estados-Membros contribuíram para uma nítida tendência decrescente do fluxo de migrantes ilegais para a Europa em 2009. Contudo, tal tendência deve ser encarada como uma espécie de pausa na migração ilegal, que cessará quando a procura de mão-de-obra nos Estados-Membros voltar a aumentar. De referir ainda que o referido decréscimo no fluxo de migração não se reflectirá de forma uniforme nas diferentes secções ou tipos de fronteiras externas da UE. (FRONTEX, [2010a], p. 19).

Pode-se argumentar, portanto, que a investigação das características funcionais dos muros de fronteira – para os quais novamente valem os exemplos dos EUA-México e Espanha-Marrocos –, permite a visualização mais evidente da sua concepção como filtro seletivo, que impede o fluxo de populações indesejadas provenientes, em sua maioria, do Sul global, mas que é poroso ao fluxo de capitais e à parcela de trabalhadores e consumidores “úteis” ao capitalismo global. Na análise de Figueiredo (2012, p. 170), “os poderes reguladores fazem com que as barreiras sirvam de filtro com maior ou menor abertura, consoante for a necessidade da economia flutuante, seja ela formal ou informal.” De igual modo, Mezzadra e Neilson (2011, p. 191) apontam que, na atualidade, as fronteiras cumprem um papel fundamental no *management* da mobilidade laboral, o que está diretamente relacionado às necessidades do capitalismo global.

O caráter gerencial de fluxos fica evidente em passagens da obra da Frontex ([2010a], p. 18):

No próximo par de anos, o envelhecimento da população, especialmente na Europa, terá um impacto acrescido no tecido social. A necessidade de mão-de-obra proveniente de «áreas jovens», como a África e a Ásia, terá de ser equacionada com o receio de uma deficiente regulação ou um aumento da

imigração e migração legais e ilegais.

Voltando ao paralelo estadunidense, observa-se o similar caráter gerencial de fluxos. É o que se conclui, por exemplo, do fato de que, no Irca, o extremo rigor na implementação de medidas de controle fronteiriço e a restrição de ingresso de trabalhadores são cuidadosamente flexibilizados no sentido de possibilitar o ingresso de trabalhadores em áreas nas quais a Secretaria do Trabalho certifique que “[...] não há número suficiente de trabalhadores habilitados, interessados e qualificados [...]”, ou ainda em áreas nas quais o emprego de estrangeiros em determinados serviços não afetem os salários ou as condições de trabalho da mão-de-obra nacional, como se verifica em *United States of America* (USA, 1986, p. 53, tradução nossa).¹¹⁸

Os elementos apontam no sentido de que os muros de fronteira cumprem um papel relevante no aparato de controle de fluxos, que é marcado por um forte caráter de “permeabilidade seletiva”. (DÜVELL, 2003; SHAMIR, 2005; PÓVOA NETO, 2007; SASSEN, 2010; FIGUEIREDO, 2012). Essa permeabilidade se configura de um modo complexo e complementar, sendo que o aspecto mais flagrante reside no fato de que os muros de fronteira não interferem – e, portanto, não dificultam –, em nada o trânsito de capitais e de bens, o que constitui um elemento de fundamental importância para o capitalismo moderno e para a globalização neoliberal.

Um segundo aspecto – cuja explanação foi brevemente apontada acima –, se configura na possibilidade que os muros oferecem – quando associados a uma regulamentação de imigração que assim o permita –, a fim de aumentar ou reduzir o fluxo de trabalhadores a depender das necessidades específicas de determinados setores do mercado, em especial aqueles que se caracterizam pelo emprego de mão de obra pouco qualificada ou proveniente de “áreas jovens” (FERRER-GALLARDO, 2008; MEZZADRA; NEILSON, 2011; FIGUEIREDO, 2012; KOLOSSOV, 2012).

Por fim, e como terceiro elemento que aponta no sentido da permeabilidade seletiva dos novos muros de fronteira, pode-se destacar a característica de que os muros constituem regimes de fronteira que não se aplicam ao chamado *skilled labor*, ou ao capital humano, mantendo-se a terminologia foucaultiana (SHAMIR, 2005). Segundo a análise de Mezzadra e Neilson (2011), um ponto chave que deve ser considerado para compreender os processos de globalização econômica consiste em

¹¹⁸ “[...] there are not suficiente workers who are able, willing, and qualified, and who will be available at the time and place needed, to perform labor or services involved in the petition [...]” (USA, 1986, p. 53).

perceber como a competição mundial por mão de obra qualificada (skilled labor) implicou na construção de mecanismos políticos de facilitação do ingresso, da residência e mesmo da concessão do status de cidadania (political membership) ao capital humano.

Os muros e suas restrições não interferem – em nenhuma esfera –, com programas de concessão de vistos para investidores, comuns a quase todas as democracias ocidentais. Tampouco são incompatíveis com a facilitação de vistos para trabalhadores com alta remuneração ou instrução formal elevada. Além disso, convivem harmoniosamente com programas de facilitação de acesso para viajantes frequentes, a exemplo do programa Nexus, existente entre EUA e Canadá e que, inclusive, destina uma faixa de passagem expressa, nas fronteiras terrestres, para portadores do visto especial (SPARKE, 2006). Tal modelo de admissão de ingresso também se aplica no âmbito do Espaço Schengen, sob a denominação de Programa de Viajantes Registrados – do inglês *Registered Traveller Programme* (RTP) –, dentro do Pacote de *Smart Borders*. Como esclarece Póvoa Neto (2007, p. 6):

O foco nas barreiras fronteiriças não defende que elas sejam resistências ao processo de globalização, ou manifestações (mesmo que reiteradas) de um período anterior onde a mobilidade não seria ainda um valor tão celebrado como na atualidade. Longe disso, as barreiras não devem ser tomadas como um anacronismo pois, se a globalização é mais freqüentemente associada à hipermobilidade de pessoas, isto se refere principalmente a um extrato social numericamente reduzido.

Em tais aspectos, a dinâmica de cercamento e construção de muros de fronteira não se contrapõe em nada à racionalidade econômica, ou melhor dizendo, à racionalidade governamental neoliberal que caracteriza grande parte dos processos de globalização registrados nos últimos 30 anos. Os muros respeitam a lógica da permeabilidade seletiva e do gerenciamento de fluxos cumprindo, em verdade, uma função fundamental de auxílio na coexistência de áreas de livre comércio – Nafta e EMFTA, por exemplo –, com áreas de trânsito restrito para determinadas populações; de áreas que, concomitantemente, repelem e criminalizam trabalhadores (pouco capacitados, de baixa instrução, dentre outros) e atraem capital humano, inclusive por meio da facilitação do ingresso na comunidade política, a partir da concessão de cidadania. Como destaca Beck (2002, p. 33, tradução nossa):

O capital desterritorializado e o trabalho territorializado não têm um quadro de referência comum a ser posicionado. De fato, qual quadro de referência – o nacional ou o transnacional – tem que ser adotado no conflito está se

tornando uma questão central do conflito em si!¹¹⁹

Dessa forma, os muros passam a remodelar sua funcionalidade, passando de defesa da soberania territorial contra ataques externos para uma defesa contra fluxos indesejados, que podem ser associados a efeitos deletérios da própria globalização. Segundo Santos (2010a, p. 282), essa é a mecânica da modernidade capitalista que se pauta em instrumentos que “visam uma gestão controlada do sistema de desigualdade e de exclusão, e, com isso, a redução das possibilidades de emancipação social às que são possíveis na vigência do capitalismo.”

Em contrapartida, quando a construção de muros de fronteira passa a ser pautada a partir de uma racionalidade econômica e cumpre uma função essencial de gerenciamento de fluxos resultantes de uma mobilidade subalterna indesejada – apresentando pouca preocupação com valores humanitários e respeito a direitos fundamentais –, é possível afirmar que essa dinâmica interfere diretamente na possibilidade de construção de uma cidadania global. Em seu lugar, evidencia-se uma faceta da globalização pautada pela racionalidade neoliberal que é desdemocratizante, pois limita a capacidade efetiva de exercício da cidadania.

Os termos das formulações teóricas apresentadas no primeiro capítulo – em especial na visão reformulada do cosmopolitismo kantiano promovida por Benhabib (ano) –, permitem afirmar que, quando se pensa em cidadania como principal bem social, assim como quando se relaciona cidadania com inclusão em uma comunidade política delimitada, as fronteiras surgem com relevância central na discussão sobre a produção de justiça. Em outras palavras, decidir quem fica dentro ou quem fica de fora do *demos* – na configuração de uma democracia liberal –, implica na concessão ou negativa da possibilidade de decisão sobre toda uma gama de outros direitos, cuja competência decisória se associa à soberania, seja em termos territorial ou popular. Não por outra razão, quando os muros seguem imperativos de gestão e respeitam o mercado como lugar de verificação, se retira – ou no mínimo se reduz –, a possibilidade de deliberação democrática sobre a aceitação ou rejeição do “outro” na comunidade política. Nesse sentido, há uma comodificação da cidadania (MEZZADRA; NEILSON, 2011).

Dito de outro modo, sob uma racionalidade governamental neoliberal, até

¹¹⁹ “De-territorialized capital and territorialized labour don’t have a common frame of reference to be positioned in. In fact, which frame of reference – the national or the transnational – has to be adopted in the conflict is becoming a central issue of the conflict itself!” (BECK, 2002, p. 33).

mesmo situações que, como destaca Benhabib (2004), teriam o potencial de explicitar a tensão entre direitos humanos e soberania nacional – como é o caso das migrações transnacionais –, sofrem uma redução significativa de força, uma vez que a decisão política não perpassa mais sobre a ponderação de se é justo ou injusto negar acesso ao migrante, mas sim se tal decisão é economicamente “possível”.

Ademais, essa pouca relevância não deve ser propriamente atribuída à ausência de um “Poder Executivo” capaz de garantir a efetividade das normas, nos termos da crítica habermasiana, mas muito mais ao fato de que, na nova racionalidade governamental, a atuação conforme as possibilidades econômicas é que dita o bom governo, e a ponderação acerca do justo, ou o funcionamento pelos critérios de justiça, perde muito da sua relevância (HABERMAS, 1997).

Os imperativos do mercado – e não mais o mercado de trocas, pautado na equivalência, mas o mercado da concorrência, pautado na desigualdade –, é que passam a “[...] comandar, ditar, prescrever os mecanismos jurisdicionais ou a ausência de mecanismos jurisdicionais sobre os quais deverá se articular.” (FOUCAULT, 2008, p. 44).

Nesse cenário, as categorias fundamentais da cidadania e mesmo de humanidade são substancialmente enfraquecidas ou suplantadas pela categoria do capital humano. O problema é que, como esclarece Brown (2016, p. 509-510, tradução nossa), “[...] como uma questão de significado político e moral, os capitais humanos não têm a situação de indivíduos kantianos, fins em si próprios, intrinsecamente valiosos.”¹²⁰

Tal conclusão não nega o reconhecimento aos processos históricos por meio dos quais se logrou atribuir juridicidade ao direito cosmopolita, de tal maneira que se permita constatar, de modo inequívoco, a existência de Direitos Humanos formalmente instituídos e vigentes na ordem internacional. O que se nega – estabelecendo-se aqui uma crítica em relação aos autores apresentados no primeiro capítulo –, é que, no que tange aos processos de cercamento de fronteiras, esse aparato jurídico esteja cumprindo um papel decisivo. Até porque, como apontado no capítulo segundo, nas democracias liberais, a figura do cidadão pode ser descrita em termos de inclusão política em uma comunidade, porém, a cidadania – enquanto

¹²⁰ “[...] como una cuestión de significado político y moral, los capitales humanos no tienen la situación de los individuos kantianos, fines en sí mismos, intrínsecamente valiosos.” (BROWN, 2016, p. 509-510).

exercício da capacidade de decisão sobre os rumos do *demos* –, pressupõe a coexistência da pluralidade de esferas – *homo oeconomicus/politicus/legalis* –, que Foucault (2008) bem aponta como eliminadas pela racionalidade neoliberal. Isso ocorre não somente pelo eclipse do sujeito de direito, como também pela própria remodelação do homem econômico em capital humano.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O desenvolvimento desta pesquisa descreveu e analisou a dinâmica global da construção e das características funcionais dos muros de fronteira, desde a queda do Muro de Berlim aos dias atuais, de modo a permitir o estabelecimento de uma crítica aos processos de globalização, o que perpassa pela compreensão de algumas das suas contradições.

Os capítulos teóricos visaram estabelecer a base de compreensão necessária para o desenvolvimento das análises procedidas no capítulo terceiro. No capítulo 1, foram apresentadas as origens do conceito de cosmopolitismo – a partir de Kant (2008) –, com especial preocupação no estabelecimento de conexões entre a sua construção teórica sobre o direito cosmopolita (*ius cosmopoliticum*) e o efetivo desenvolvimento de todo um conjunto formal de Direitos Humanos.

Ademais, buscou-se explicitar a forma como a proposta *jusfilosófica* kantiana de constituição de uma comunidade global – ainda que vinculada em moldes de federação de estados livres –, fora guiada pelo princípio da hospitalidade universal, pavimentando uma gama de construções teóricas sobre a globalização.

Dentre essas construções, deu-se ênfase à exposição da proposta habermasiana de reformulação do cosmopolitismo nos anos 2000. Intentou-se apresentar a crítica que Habermas (1997) estabelece em relação à obra de Kant (2008), com destaque especial à ausência da pressuposição de um modelo de associação que se sobrepusesse à soberania dos estados associados. Expôs-se a visão de Habermas (1997) acerca dos equívocos de construção kantiana no que diz respeito às tendências associativas que sustentariam a autovinculação moral entre os membros da federação de estados, os quais teriam se evidenciado ao longo do curso dos eventos históricos. De todo modo, almejou-se explicitar a percepção de Habermas (1997) no sentido de que, estabelecidas as críticas pertinentes, seria possível extrair da construção kantiana potencialidades de constituição de uma ordem cosmopolita global.

Ainda no capítulo 1, analisou-se a formulação neokantiana de Benhabib (2004, 2006a, 2006b) sobre um outro cosmopolitismo. Explicitou-se, assim, a percepção da autora de que o direito cosmopolita – cuja maior concretização se consubstanciaria no atual regime internacional de Direitos Humanos –, sinaliza a transição de uma soberania vestifaliana para uma soberania liberal internacional.

Sob a perspectiva de Benhabib (2006a), descreveu-se que esse processo não é isento de contradições. Na percepção da autora, embora a globalização tenha conduzido ao reconhecimento da necessidade de reconfiguração do próprio conceito de soberania, esse movimento implicaria na constituição de um paradoxo de legitimidade democrática, uma vez que a ideia de democracia pressuporia o reconhecimento da soberania democrática de uma comunidade politicamente delimitada. De todo modo, expôs-se a percepção de Benhabib (2006a) de que os eventos caracterizadores da globalização trariam, em si mesmos, o potencial de esgarçamento dos limites da comunidade política, por meio da criação de condições para a ampliação do *demos* a partir de processos de iterações democráticas.

Já no capítulo 2, discutiu-se acerca da globalização sob um outro panorama teórico e, a partir de uma base fundacional que remonta à obra de Foucault (2008), buscou-se expor uma visão da globalização como permeada pela racionalidade neoliberal que se teria firmado como racionalidade reitora da conduta humana. Num primeiro momento, descreveu-se o percurso teórico iniciado por Foucault (2008) na construção do conceito de racionalidade governamental, de modo a justificar a maneira como essa ordem de razão se configura hegemonicamente e passa a dominar as esferas de decisão de governantes e governados. Transpassada essa caracterização, passou-se a descrever a trilha de conversão do neoliberalismo como racionalidade governamental, o que, em grande medida, se operou com apoio nos pensamentos de Brown (2016), Dardot e Laval (2016).

Um aspecto relevante da exposição consistiu em apresentar a interpretação de que uma das características do neoliberalismo – como racionalidade governamental –, traduz-se na generalização da lógica econômica sobre todas as dimensões da existência humana. Nesse sentido, adota-se a visão de Foucault (2008) de que os mercados e a economia passam a constituir regimes de verdade nos quais toda conduta, para ser racional, deve buscar legitimidade (veracidade). Ademais, explicitou-se o percurso teórico por meio do qual se sustenta que a racionalidade neoliberal se caracteriza pela expansão da competição generalizada como norma ou princípio social e político.

Toda exposição constante do capítulo 2 almejou esclarecer a percepção de que os processos econômicos, tecnológicos, sociais, culturais e políticos – que se associam à globalização –, não teriam o potencial de expansão do *demos* em termos cosmopolitas. Ao contrário, ao se presenciar a expansão do neoliberalismo em

dimensões globais – por meio do que se pode adjetivar de uma globalização neoliberal –, se caminharia para uma erosão do *demos* e da democracia liberal como norma política.

A contraposição entre as perspectivas cosmopolitas representadas, essencialmente, pelas abordagens neokantianas de Habermas (1997, 2003) e Benhabib (2004, 2006a) – em oposição às concepções neofoucaultianas de Brown (2016) e de Dardot e Laval (2016) –, não visaram um mero afastamento de qualquer dos prismas teóricos. O que se estabeleceu foi uma pretensão crítica, no sentido de se utilizar o conceito de racionalidade política neoliberal como instrumento de análise capaz de apontar os bloqueios nas potencialidades emancipatórias da globalização que não tenham sido observadas ou ressaltadas a partir da visão cosmopolita¹²¹.

Na sequência, no capítulo 3, pretendeu-se atender, de modo mais preciso, o objetivo central proposto, analisando-se os processos de cercamento de fronteiras registrados nos últimos 30 anos. A partir da exploração do que se classificou como uma dinâmica contraditória, foi possível explicitar que os anos que se seguiram à queda do Muro de Berlim registraram um aumento expressivo do número de muros de fronteira, frustrando, em grande medida, a esperança depositada no estabelecimento de uma sociedade cosmopolita, na qual as fronteiras dos estados nacionais perdessem sua relevância.

Ademais, tomando-se por suporte o exame da atuação da Frontex, evidenciou-se que as fronteiras terrestres – em especial no âmbito da União Europeia –, passaram a contar com uma instância supraestatal que, longe de se caracterizar como um modelo democrático, garante apenas um gerenciamento (management) padronizado, que caracteriza os processos de cercamento como pautados numa racionalidade econômica (instrumental). As decisões acerca da intensificação dos cercamentos passaram a ser guiadas por imperativos de gestão, que mais se preocupam com a relação custo-eficácia das barreiras como instrumento na contenção de fluxos indesejados.

Notabilizou-se, ainda, que as barreiras físicas – embora construídas a partir de

¹²¹ Nesse sentido, a abordagem adotada não pretendeu caracterizar a perspectiva cosmopolita como mera utopia e idelismo esvaziado, pois se reconhece a existência uma herança de acolhimento fundada na tradição cosmopolita e nos Direitos Humanos que, em alguma medida, reverte-se em práticas de recepção. Justamente por isso que o movimento de intensificação dos muros de fronteira se caracteriza como paradoxal e desperta interesse de análise.

técnicas militares de fortificação –, deixaram de lado a sua função de defesa contra ataques externos para se consolidarem essencialmente como instrumentos de restrição de mobilidade para determinadas parcelas da população mundial.

A reflexão conjunta sobre os capítulos desenvolvidos permite afirmar que a dinâmica de cercamento de fronteiras estatais contraria o ideal cosmopolita, segundo o qual os processos de globalização consubstanciarão o estabelecimento de uma janela de oportunidade para a reconfiguração da soberania estatal, no sentido do surgimento de um modelo de soberania liberal internacional – ou com maior participação popular –, e voltado para a flexibilização das fronteiras, à medida que os muros apontam para uma dialética distinta, qual seja, a flexibilização da soberania estatal por uma soberania transnacional com ainda menos participação popular. A partir da análise das dinâmicas de cercamento e dos processos de decisão sobre a construção desses muros, não se constatou que a globalização tenha atuado de modo a criar novos *locus* ou vínculos democráticos.

Nesse sentido, embora concebidos no contexto da Era da Globalização, os novos muros de fronteira se configuram como ferramentas típicas do neoliberalismo, sendo caracterizados como divisões físicas que evidenciam, de modo bastante expressivo, a mecânica da modernidade capitalista e, mesmo enquanto divisão física entre Estados, explicitam a divisão do mundo entre capital humano e, simplesmente, seres humanos, sem capital como adjetivação.

Aproveitando-se desse prisma é possível apontar – aos eventuais trabalhos futuros sobre a temática –, sobre uma lacuna que se identifica nas pesquisas atuais, que reside numa abordagem preocupada, em especial, com elementos discursivos que acompanharam a construção dos muros de fronteira. Uma ênfase sobre tais elementos permitiria refletir sobre em que medida os muros da Era da Globalização representam a divisão simbólica do mundo contemporâneo, e até mesmo de que forma os muros da atualidade contribuem para a existência de um Sul global.

Todavia, nos limites desta dissertação, justifica-se sustentar que a dinâmica de erguimento dos novos muros de fronteira se mostra inquinada pela racionalidade neoliberal e atende, assim, ao aprofundamento do projeto político neoliberal global, à medida que atua na criação de espaços “seguros” para o capitalismo global. Em vez de vivenciar um mundo sem fronteiras – utopia de uma globalização cosmopolita desejada por muitos, cuja característica poderia ser a desregulação dos regimes de

fronteira –, depara-se com a re-regulação¹²² neoliberal desses regimes, na qual os muros cumprem um papel fundamental de enclausuramento e imobilidade dos pobres (indesejados), sem interferir nos fluxos desejáveis de pessoas, conhecimento, mercadorias e capitais que se movimentam por outras vias sobre as quais os muros não exercem qualquer influência.

¹²² A expressão é aqui utilizada no sentido atribuído por SPARKE (2006) e não se confunde com a ideia de re-regulação como novo keynesianismo ou resgate do keynesianismo.

REFERÊNCIAS

AGÊNCIA EUROPEIA DE GESTÃO DA COOPERAÇÃO OPERACIONAL NAS FRONTEIRAS EXTERNAS DOS ESTADOS-MEMBROS DA UNIÃO EUROPEIA (FRONTEX). **Africa-Frontex intelligence community joint report – 2015**. Warsaw, Jan. 2016a. Disponível em: <https://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/AFIC/AFIC_report_2015.pdf>. Acesso em: 07 maio 2018.

_____. **Africa-Frontex intelligence community joint report – 2016**. Warsaw, 2017a. Disponível em: <https://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/AFIC/AFIC_2016.pdf>. Acesso em: 07 maio 2018.

_____. **Annual accounts for 2006**. Warsaw, May 2007a. Disponível em: <https://frontex.europa.eu/assets/Key_Documents/Final_accounts/2006_final_accounts.pdf>. Acesso em: 07 maio 2018.

_____. **Annual accounts for 2007**. Warsaw, May 2008a. Disponível em: <https://frontex.europa.eu/assets/Key_Documents/Final_accounts/2007_final_accounts.pdf>. Acesso em: 07 maio 2018.

_____. **Annual activity report 2016**. [Warsaw], 21 June 2017b. Disponível em: <https://frontex.europa.eu/assets/Key_Documents/Annual_report/2016/Annual_Activity_Report_2016.pdf>. Acesso em: 07 maio 2018.

_____. **Annual report: Frontex consultative forum on fundamental rights – 2013**. Warsaw, 2014a. Disponível em: <https://frontex.europa.eu/assets/Partners/Consultative_Forum_files/Frontex_Consultative_Forum_annual_report_2013.pdf>. Acesso em: 07 maio 2018.

_____. **Annual risk analysis 2011**. Warsaw, Apr. 2011a. Disponível em: <https://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/Annual_Risk_Analysis_2011.pdf>. Acesso em: 07 maio 2018.

_____. **Annual risk analysis 2012**. Warsaw, Apr. 2012a. Disponível em: <https://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/Annual_Risk_Analysis_2012.pdf>. Acesso em: 07 maio 2018.

_____. **Annual risk analysis 2013**. Warsaw, Apr. 2013a. Disponível em: <https://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/Annual_Risk_Analysis_2013.pdf>. Acesso em: 07 maio 2018.

_____. **Annual risk analysis 2014**. Warsaw, May 2014b. Disponível em: <https://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/Annual_Risk_Analysis_2014.pdf>. Acesso em: 07 maio 2018.

_____. **Annual risk analysis 2015**. Warsaw, Apr. 2015a. Disponível em: <https://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/Annual_Risk_Analysis_2015.pdf>. Acesso em: 07 maio 2018.

_____. **Documento único de programação da Frontex 2016-2019.** Varsóvia, 2015b. Disponível em: <https://frontex.europa.eu/assets/Key_Documents/Programming_Document/2016/PoW_2016_PT.pdf>. Acesso em: 07 maio 2018.

_____. **Extract from the annual risk analysis 2010.** Warsaw, 2010a. Disponível em: <https://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/Annual_Risk_Analysis_2010.pdf>. Acesso em: 07 maio 2018.

_____. **Final accounts for 2008.** Warsaw, June 2009a. Disponível em: <https://frontex.europa.eu/assets/Key_Documents/Final_accounts/2008_final_accounts.pdf>. Acesso em: 07 maio 2018.

_____. **Final accounts for 2009.** Warsaw, June 2010b. Disponível em: <https://frontex.europa.eu/assets/Key_Documents/Final_accounts/2009_final_accounts.pdf>. Acesso em: 07 maio 2018.

_____. **Final accounts for 2010.** Warsaw, June 2011b. Disponível em: <https://frontex.europa.eu/assets/Key_Documents/Final_accounts/2010_final_accounts.pdf>. Acesso em: 07 maio 2018.

_____. **Final accounts for 2011.** Warsaw, June 2012b. Disponível em: <https://frontex.europa.eu/assets/Key_Documents/Final_accounts/2011_final_accounts.pdf>. Acesso em: 07 maio 2018.

_____. **Final accounts for 2012.** Warsaw, June 2013b. Disponível em: <https://frontex.europa.eu/assets/Key_Documents/Final_accounts/2012_final_accounts.pdf>. Acesso em: 07 maio 2018.

_____. **Final accounts for 2013.** Warsaw, June 2014c. Disponível em: <https://frontex.europa.eu/assets/Key_Documents/Final_accounts/2013_final_accounts.pdf>. Acesso em: 07 maio 2018.

_____. **Final financial statements reports on the implementation of the budget for 2014.** Warsaw, June 2015c. Disponível em: <https://frontex.europa.eu/assets/Key_Documents/Final_accounts/2014_final_accounts.pdf>. Acesso em: 07 maio 2018.

_____. **Final financial statements reports on the implementation of the budget 2015.** Warsaw, June 2016b. Disponível em: <https://frontex.europa.eu/assets/Key_Documents/Final_accounts/2015_final_accounts.pdf>. Acesso em: 07 maio 2018.

_____. **Final financial statements reports on the implementation of the budget 2016.** Warsaw, June 2017c. Disponível em: <https://frontex.europa.eu/assets/Key_Documents/Final_accounts/2016_final_accounts.pdf>. Acesso em: 07 maio 2018.

_____. **Fourth annual report: Frontex consultative forum on fundamental rights – 2016.** Warsaw, 2017d. Disponível em:

<https://frontex.europa.eu/assets/Partners/Consultative_Forum_files/Frontex_Consultative_Forum_annual_report_2016.pdf>. Acesso em: 07 maio 2018.

_____. **Frontex consultative forum work programme 2013**. Warsaw, Jan. 2013c. Disponível em:

<https://frontex.europa.eu/assets/Partners/Consultative_Forum_files/CF_work_programme.pdf>. Acesso em: 07 maio 2018.

_____. **Mission & tasks**. [Warsaw], 2017e. Disponível em: <<https://frontex.europa.eu/about-frontex/mission-tasks/>>. Acesso em: 07 maio 2018.

_____. **Programa de trabalho 2008**: alteração n. 1. Varsóvia, 2008b. Disponível em: <https://frontex.europa.eu/assets/Key_Documents/Programming_Document/2008/frontex-2008-0007-00-00-enpt.pdf>. Acesso em: 07 maio 2018.

_____. **Programa de trabalho da Frontex para 2005**. [Varsóvia], [2004?]. Disponível em: <https://frontex.europa.eu/assets/Key_Documents/Programming_Document/2005/microsoft_word_-_frontex-2008-0002-00-00-enpt.pdf>. Acesso em: 07 maio 2018.

_____. **Programa de trabalho da Frontex para 2006**. Varsóvia, 2005. Disponível em: <https://frontex.europa.eu/assets/Key_Documents/Programming_Document/2006/microsoft_word_-_frontex-2008-0005-00-00-enpt.pdf>. Acesso em: 07 maio 2018.

_____. **Programa de trabalho para 2007**. Varsóvia, 2007b. Disponível em: <https://frontex.europa.eu/assets/Key_Documents/Programming_Document/2007/microsoft_word_-_frontex-2008-0004-00-00-enpt.pdf>. Acesso em: 07 maio 2018.

_____. **Programa de trabalho para 2009**. Varsóvia, [2009a]. Disponível em: <https://frontex.europa.eu/assets/Key_Documents/Programming_Document/2009/pt.pdf>. Acesso em: 07 maio 2018.

_____. **Programa de trabalho para 2010**. Varsóvia, [2010a]. Disponível em: <https://frontex.europa.eu/assets/Key_Documents/Programming_Document/2010/frontex_2010_00020000_pt_tra.pdf>. Acesso em: 07 maio 2018.

_____. **Programa de trabalho para 2011**. Varsóvia, [2011]. Disponível em: <https://frontex.europa.eu/assets/Key_Documents/Programming_Document/2011/PoW_2011_PT.pdf>. Acesso em: 07 maio 2018.

_____. **Programa de trabalho para 2012**. Varsóvia, [2012a]. Disponível em: <https://frontex.europa.eu/assets/Key_Documents/Programming_Document/2012/PoW_2012_PT.pdf>. Acesso em: 07 maio 2018.

_____. **Programa de trabalho para 2013 da Frontex.** Varsóvia, dez. 2012c.

Disponível em:

<https://frontex.europa.eu/assets/Key_Documents/Programming_Document/2013/PoW_2013_PT.pdf>. Acesso em: 07 maio 2018.

_____. **Programa de trabalho para 2014 da Frontex.** Varsóvia, fev. 2014d.

Disponível em:

<https://frontex.europa.eu/assets/Key_Documents/Programming_Document/2014/PoW_2014_PT.pdf>. Acesso em: 07 maio 2018.

_____. **Programa de trabalho para 2015 da Frontex.** Varsóvia, dez. 2014e.

Disponível em:

<https://frontex.europa.eu/assets/Key_Documents/Programming_Document/2015/PoW_2015_PT.pdf>. Acesso em: 07 maio 2018.

_____. **Relatório anual da Frontex 2006.** Varsóvia, [2007]. Disponível em:

<https://frontex.europa.eu/assets/Key_Documents/Annual_report/2006/microsoft_word_-_frontex-2008-0001-00-00-enpt.pdf>. Acesso em: 07 maio 2018.

_____. **Relatório geral 2009.** Varsóvia, [2010b]. Disponível em: <https://frontex.europa.eu/assets/Key_Documents/Annual_report/2009/frontex-2010-0005-00-00-enpt.pdf>.

Acesso em: 07 maio 2018.

_____. **Relatório geral 2010.** Varsóvia, 2011c. Disponível em: <https://frontex.europa.eu/assets/Key_Documents/Annual_report/2010/general_report_pt.pdf>.

Acesso em: 07 maio 2018.

_____. **Relatório geral 2011.** Varsóvia, [2012b]. Disponível em: <https://frontex.europa.eu/assets/Key_Documents/Annual_report/2011/General_Report_PT.pdf>.

Acesso em: 07 maio 2018.

_____. **Relatório geral 2012.** Varsóvia, 2013d. Disponível em: <https://frontex.europa.eu/assets/Key_Documents/Annual_report/2012/General_Report_PT.pdf>.

Acesso em: 07 maio 2018.

_____. **Relatório geral 2013.** [Varsóvia], 2014f. Disponível em: <https://frontex.europa.eu/assets/Key_Documents/Annual_report/2013/General_Report_PT.pdf>.

Acesso em: 07 maio 2018.

_____. **Relatório geral 2014.** [Varsóvia], [2015]. Disponível em: <https://frontex.europa.eu/assets/Key_Documents/Annual_report/2014/General_Report_PT.pdf>.

Acesso em: 07 maio 2018.

_____. **Relatório geral 2015.** Varsóvia, [2016]. Disponível em: <https://frontex.europa.eu/assets/Key_Documents/Annual_report/2015/General_Report_PT.pdf>.

Acesso em: 07 maio 2018.

_____. **Relatório geral da Frontex 2005.** [Varsóvia], [2006]. Disponível em:

<https://frontex.europa.eu/assets/Key_Documents/Annual_report/2005/microsoft_word_-_frontex-2008-0003-00-00-enpt.pdf>. Acesso em: 07 maio 2018.

_____. **Relatório geral da Frontex 2007**. Varsóvia, [2008]. Disponível em: <https://frontex.europa.eu/assets/Key_Documents/Annual_report/2007/frontex-2008-0011-00-00-enpt.pdf>. Acesso em: 07 maio 2018.

_____. **Relatório geral da Frontex 2008**. [Varsóvia], [2009b]. Disponível em: <https://frontex.europa.eu/assets/Key_Documents/Annual_report/2008/pt.pdf>. Acesso em: 07 maio 2018.

_____. **Risk analysis for 2016**. Warsaw, Mar. 2016c. Disponível em: <https://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/Annual_Risk_Analysis_2016.pdf>. Acesso em: 07 maio 2018.

_____. **Risk analysis for 2017**. Warsaw, Feb. 2017f. Disponível em: <https://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/Annual_Risk_Analysis_2017.pdf>. Acesso em: 07 maio 2018.

_____. **Roles & responsibilities**. [Warsaw], 2017g. Disponível em: <<https://frontex.europa.eu/operations/roles-responsibilities/>>. Acesso em: 07 maio 2018.

_____. **Second annual report: Frontex consultative forum on fundamental rights – 2014**. Warsaw, 2015d. Disponível em: <https://frontex.europa.eu/assets/Partners/Consultative_Forum_files/Frontex_Consultative_Forum_annual_report_2014.pdf>. Acesso em: 07 maio 2018.

_____. **Third annual report: Frontex consultative forum on fundamental rights – 2015**. Warsaw, 2016d. Disponível em: <https://frontex.europa.eu/assets/Partners/Consultative_Forum_files/Frontex_Consultative_Forum_annual_report_2015.pdf>. Acesso em: 07 maio 2018.

APELDOORN, Bastian van; HORN, Laura. The transformation of corporate governance regulation in the EU from harmonization to marketization In: OVERBEEK, Henk; APELDOORN, Bastian van; NÖLKE, Andreas (Eds.). **The transnational politics of corporate governance regulation**. Abingdon: Routledge, 2007. p. 77-97.

ASOCIACIÓN PRO DERECHOS HUMANOS DE ANDALUCÍA (APDHA). **Derechos Humanos em la frontera Sur**. Sevilla, 2014. Disponível em: <https://apdha.org/media/frontera_sur_2014_web.pdf>. Acesso em: 07 maio 2018.

AVELINO, Nildo. Foucault e a racionalidade (neo)liberal. **Revista Brasileira de Ciência Política**, n. 21, Brasília, DF, p. 227-284, set./dez. 2016. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbcpol/n21/2178-4884-rbcpol-21-00227.pdf>>. Acesso em: 13 jan. 2018.

BARTELSON, Jens. Three concepts of globalization. **International Sociology**, Londres, v. 15, n. 2, p. 180-196, 2000.

BECK, Ulrich. The cosmopolitan manifesto. **New Statesman**, [S.l.], p. 28-30, 20 Mar. 1998.

_____. The cosmopolitan society and its enemies. **Theory, Culture & Society**, London, v. 19, n. 1-2, p. 17-44, 1º Apr. 2002. Disponível em: <<http://journals.sagepub.com/doi/pdf/10.1177/026327640201900101>>. Acesso em: 09 maio 2018.

BENHABIB, Seyla. Democratic iterations: the local, the national, and the global. In: _____ (Ed.). **Another cosmopolitanism**. New York: Oxford University, 2006a. p. 45-80.

_____. The philosophical foundations of cosmopolitan norms. In: _____ (Ed.). **Another cosmopolitanism**. New York: Oxford University, 2006b. p. 13-44.

_____. **The rights of the others: aliens, residents, and citizens**. New York: Cambridge Press, 2004.

BERNARDES, Márcia Nina. Entre ordem interestatal e ordem cosmopolita: sobre a possibilidade de um Direito da Humanidade. In: ARAUJO, Nadia de; ALMEIDA, Gulherme de (Coords.). **Direito Internacional dos refugiados: uma perspectiva brasileira**. Rio de Janeiro: Renovar, 2001. p. 233-264.

BIEL, Robert. **El nuevo imperialismo: crisis y contradicciones en las relaciones Norte-Sur**. México: Siglo XX, 2007.

BOURDIEU, Pierre; WACQUANT, Löic. O imperialismo da razão neoliberal. **Revista Sociologia em Rede**, v. 3, n. 3, p. 82-87, 2013. Disponível em: <<http://redelp.net/revistas/index.php/rsr/article/viewFile/8bourdieu3/18>>. Acesso em: 24 abr. 2017.

_____. Sobre as artimanhas da razão imperialista. **Estudos Afro-Asiáticos**, ano 24, n. 1, p. 15-33, 2002.

BRODIE, Janine. Income inequality and the future of global governance. In: GILL, Stephen (Ed.). **Critical perspectives on the crisis of global governance: remagining the future**. New York: Palgrave Macmillan, 2015. p. 45-68.

BROWN, Wendy. **El pueblo sin atributos: la secreta revolución del neoliberalismo**. Barcelona: Malpaso, 2016.

_____. **Walled states, waning sovereignty**. New York: Zone Books, 2010.

CANDIDO, Luiz Felipe Martins. **Genealogia da biopolítica**: uma leitura da analítica do poder de Michel Foucault. 2013. 239 f. Dissertação (Mestrado em Filosofia) – Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Minas Gerais, 2013. Disponível em: <http://www.bibliotecadigital.ufmg.br/dspace/bitstream/handle/1843/BUOS-97NJRPLuiz_f._m._candido___disserta___o.pdf?sequence=1>. Acesso em: 10 abr. 2018.

COHEN, Jean L. Whose sovereignty?: empire versus international law. **Ethics and International Affairs**, [S.l.], v. 18, n. 3, Dec. 2004.

COSTA, Sérgio. Democracia cosmopolita: déficits conceituais e equívocos políticos. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, [S.l.], v. 18, n. 53, p. 19-32, 2003. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=0102-690920030003&script=sci_issuetoc>. Acesso em: 03 maio 2017.

COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION; EUROPEAN PARLIAMENT. Regulation (EU) 2016/1624 of the European Parliament and of the Council of 14 September 2016. **Official Journal of the European Union**, Luxembourg, 16 set. 2016. Disponível em: <<https://publications.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/65db3442-7bcf-11e6-b076-01aa75ed71a1/language-en>>. Acesso em: 07 maio 2018.

CUTLER, A. Claire. New constitutionalism, democracy and the future of global governance. In: GILL, Stephen (Ed.). **Critical perspectives on the crisis of global governance**: reimagining the future. New York: Palgrave Macmillan, 2015. p. 89-109.

DARDOT, Pierre; LAVAL, Christian. **A nova razão do mundo**: ensaio sobre a sociedade neoliberal. São Paulo: Boitempo, 2016.

_____. **Comum**: ensaio sobre a revolução no Século XXI. São Paulo: Boitempo, 2017.

DONZELLI, Stefania. Border studies: theoretical approaches, themes of inquiry, and suggestions for future work. **ISS Working Paper Series**, [S.l.], v. 571, p. 1-52, 2013. Disponível em: <<https://repub.eur.nl/pub/50160/>>. Acesso em: 18 fev. 2018.

DÜVELL, Franck. The globalisation of migration control. **Open Democracy**, [S.l.], 12 June 2003. Disponível em: <https://www.opendemocracy.net/people-migrationeurope/article_1274.jsp>. Acesso em: 05 maio 2018.

EUROPEAN UNION LAW. **Barcelona Declaration and Euro-Mediterranean partnership**. **Lex**, [S.l.], 08 Sept. 2011. Disponível em: <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=LEGISSUM%3Ar15001>>. Acesso em: 07 maio 2018.

_____. Council Regulation (EC) n. 2007/2004 establishing a European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders. **Lex**, [S.l.], 02 May 2016a. Disponível em: <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=LEGISSUM%3A133216>>. Acesso em: 07 maio 2018.

_____. O espaço e a cooperação Schengen. **Lex**, [S.l.], 03 Aug. 2009. Disponível em: <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=LEGISSUM:I33020>>. Acesso em: 07 maio 2018.

_____. Regulation (EU) 2016/1624 of the European Parliament and of the Council. **Lex**, [S.l.], 14 Sept. 2016b. Disponível em: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.L_.2016.251.01.0001.01.ENG&toc=OJ:L:2016:251:TOC>. Acesso em: 07 maio 2018.

FERRER-GALLARDO, Xavier. The spanish-moroccan border complex: processes of geopolitical, functional and symbolic rebordering. **Political Geography**, [S.l.], n. 27, p. 301-321, 2008. Disponível em: <<http://geografia.uab.es/migracions/cas/publicacions%20i%20documents/Ferrer,%20The%20spanish-moroccan%20border%20complex.pdf>>. Acesso em: 07 maio 2018.

FIGUEIREDO, Patrick. Muros do Mediterrâneo: notas sobre a construção de barreiras nas fronteiras de Ceuta e Melilla. **Cadernos de Estudos Africanos**, [S.l.], n. 22, p. 153-175, 2012. Disponível em: <<http://cea.revues.org/465>>. Acesso em: 24 abr. 2017.

FOUCAULT, Michel. **Nascimento da biopolítica**: curso dado no Collège de France (1978-1978). São Paulo : Martins Fontes, 2008.

GIDDENS, Anthony. **Capitalismo e a moderna teoria social**. 6. ed. Lisboa: Presença, 2005.

GIL, Antonio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

GILL, Stephen. **Power and resistance in the new world order**. New York: Palgrave Macmillan, 2008.

GÓRKI, Maksim. **Meu companheiro de estrada e outros contos**. São Paulo: 34, 2014.

GRANADOS, Samuel et al. Raising barriers: a new age of walls – Episode 1. **The Washington Post**, Washington, DC, 12 Oct. 2016. Disponível em: <<https://www.washingtonpost.com/graphics/world/border-barriers/global-illegal-immigration-prevention/>>. Acesso em: 24 abr. 2017.

GRICHTING, Anna. Fences, walls and borders: state of insecurity?. In: INTERNATIONAL CONFERENCE, 1., 2011, Quebec. **Anais...** Quebec: University of Quebec, 2011. Disponível em: <http://www.uvm.edu/ieds/sites/default/files/Fences_Grichting.pdf>. Acesso em: 24 abr. 2017.

HABERMAS, Jürgen. **A inclusão do outro, estudos de teoria política**. 2. ed. São Paulo: Loyola, 2002.

_____. **Direito e democracia**: entre facticidade e validade. 2. ed. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003. v. 2.

_____. La idea kantiana de paz perpetua: desde la distancia histórica de doscientos años. *Isegoría*. **Isegoría**, [S.l.], n. 16, p. 61-90, 1997. Disponível em: <http://isegoria.revistas.csic.es/index.php/isegoria/article/viewFile/184/184%3Forigin%3Dpublication_detail>. Acesso em: 21 out. 2017.

_____. **Teoria do agir comunicativo, 1**: racionalidade da ação e racionalização social. São Paulo: WMF; Martins Fontes, 2012a. v. 1.

_____. **Teoria do agir comunicativo, 2**: sobre a crítica da razão funcionalista. São Paulo: WMF; Martins Fontes, 2012b. v. 2.

HARVEY, David. **Para entender O Capital**. São Paulo: Boitempo, 2013.

INGOLD, David et al. Here's what we know about Trump's Mexico wall. **Bloomberg**, [S.l.], 13 Feb. 2017. Disponível em: <<https://www.bloomberg.com/graphics/2017-trump-mexico-wall/where-are-border-barriers-in-place/>>. Acesso em: 24 abr. 2017.

KALDOR, Mary. The idea of global civil society. In: BAKER, Gideon; CHANDLER, David (Eds.). **Global civil society**: contested futures. New York: Routledge, 2005. p. 87-95.

KANT, Immanuel. **A paz perpétua**: um projecto filosófico. Covilhã: Universidade da Beira Interior, 2008. Disponível em: <http://www.lusosofia.net/textos/kant_immanuel_paz_perpetua.pdf>. Acesso em: 24 abr. 2017.

KOLOSSOV, Vladimir et al. State of the debate report I. **Euborderscapes**, [S.l.], Dec. 2012. Disponível em: <http://www.euborderscapes.eu/fileadmin/user_upload/EUBORDERSCAPES_State_of_Debate_Report_1.pdf>. Acesso em: 04 mar. 2018.

LANGACKER, Ronald W. **A linguagem e sua estrutura**: alguns conceitos linguísticos fundamentais. Petrópolis: Vozes, 1972.

MEZZADRA, Sandro; NEILSON, Brett. Borderscapes of differential inclusion: subjectivity and struggles on the threshold of justice's excess. In: BALIBAR, Étienne; MEZZADRA, Sandro; SAMADDAR, R. (Eds.). **The borders of justice**. Philadelphia: Temple University, 2011. p. 181-203. Disponível em: <http://www.academia.edu/3417756/Sandro_Mezzadra_and_Brett_Neilson_Borderscapes_of_Differential_Inclusion>. Acesso em: 24 abr. 2017.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. **Notas para exposição do Ministro Celso Lafer na Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional do Senado Federal (conjunta com a Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional da Câmara dos Deputados) – 20 de novembro de 2002**. Brasília, DF, 20 nov. 2002. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/discursos-artigos-e-entrevistas-categoria/ministro-das-relacoes-exteriores-discursos/10612-notas-para-exposicao-do-ministro-celso-lafer-na-comissao-de-relacoes-exteriores-e-defesa-nacional-do-senado-federal-conjunta-com-a-comissao-de-relacoes-exteriores-e-defesa-nacional-da-camara-dos-deputados-20-de-novembro-de-2002>>. Acesso em: 24 abr. 2017.

NOACK, Rick. These 14 walls continue to separate the world. **The Washington Post**, Washington, DC, 11 Nov. 2014. Disponível em: <https://www.washingtonpost.com/news/worldviews/wp/2014/11/11/these-14-walls-continue-to-separate-the-world/?utm_term=.8183c12e0346>. Acesso em: 24 abr. 2017.

NOBRE, Marcos. **A teoria crítica**. São Paulo: Zahar, 2011.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. Paris, 1948. Disponível em: <<http://www.onu.org.br/img/2014/09/DUDH.pdf>>. Acesso em: 24 abr. 2017.

PIOVESAN, Flávia. **Temas de Direitos Humanos**. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

POLANYI, Karl. **The great transformation: the political and economic origins o four time**. 2th ed. Boston: Beacon Paperback, 2001.

POST, Robert. Introduction. In: BENHABIB, Seyla (Ed.). **Another cosmopolitanism**. New York: Oxford University, 2006. p. 1-9.

PÓVOA NETO, Helion. **Barreiras físicas à circulação como dispositivos de política migratória: notas para uma tipologia**. [S.l.: s.n.], 2007. Disponível em: <http://www.pucsp.br/projetocenarios/downloads/CDH/barreiras_fisicas_a_circulacao_%20como_dispositivos_de_politica_migratoria.pdf>. Acesso em: 24 abr. 2017.

QUINTANEIRO, Tânia; BARBOSA, Maria Ligia de Oliveira; OLIVEIRA, Márcia Gardênia de. **Um toque de clássicos: Marx, Durkheim e Weber**. 2. ed. rev. e ampl. Belo Horizonte: UFMG, 2009. Disponível em: <http://perio.unlp.edu.ar/catedras/system/files/durkheim_webber_marx_-_um_toque_de_classicos_0.pdf>. Acesso em: 24 abr. 2017.

REAGAN, Ronald. Speech at the Brandenburg Gate. **Air University**, West Berlin, 12 June 1987. Disponível em: <http://www.au.af.mil/au/awc/awcgate/speeches/reagan_berlin.htm>. Acesso em: 07 maio 2018.

REPA, Luiz. Jürgen Habermas e o modelo reconstrutivo da teoria crítica. In: NOBRE, Marcos (Org.). **Curso livre de teoria crítica**. Campinas: Papyrus, 2008. p. 161-182.

ROBINSON, William I. **A theory of global capitalism**: transnational production, transnational capitalists, and the transnational state. Baltimore: Johns Hopkins University, 2004. Disponível em: <<https://docs.google.com/file/d/0ByVW1G--4tQDOEH2a3lldzBmQ3M/view>>. Acesso em: 16 jun. 2017.

ROSANVALLON, Pierre. **A crise do Estado-providência**. Goiânia: UFG; Brasília, DF: UnB, 1997.

ROSENBERG, Justin. Globalization theory: a post mortem. **International Politics**, New York, n. 42, p. 2-74, 2005.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. **Discours sur l'origine et les fondemens de l'inégalité parmi les hommes**. 4. Éd. Genève, [entre 1780 e 1789]. v. 1. Collection Complète des Oeuvres. Disponível em: <<http://www.rousseauonline.ch/Text/discours-sur-l-origine-et-les-fondemens-de-l-inegalite-parmi-les-hommes.php>>. Acesso em: 14 jun. 2017.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **A difícil democracia**: reinventar as esquerdas. São Paulo: Boitempo, 2016.

_____. **A gramática do tempo**: para uma nova cultura política. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2010a.

_____. **Um discurso sobre as ciências**. 7. ed. São Paulo: Cortez, 2010b.

SASSEN, Saskia. **Sociologia da globalização**. Porto Alegre: Artmed, 2010.

SCHMITT, Carl. **The Nomos of the Earth in the international law of the Jus Publicum Europaeum**. Nova York: Telos, 2006.

SCHOLTE, Jan Aart. **Globalization**: a critical introduction. New York : Palgrave Macmillan, 2005.

SHAMIR, Ronen. Without borders?: notes on globalization as a mobility regime. **Sociological Theory**, [S.l.], v. 23, n. 2, p. 197-217, June 2005. Disponível em: <<http://www.jstor.org/stable/4148882>>. Acesso em: 14 jun. 2017.

SPARKE, Matthew B. A neoliberal nexus: economy, security and biopolitics of citizenship on the border. **Political Geography**, [S.l.], v. 25, n. 2, p. 151-180, Feb. 2006. Disponível em: <<https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0962629805001101>>. Acesso em: 24 abr. 2017.

SPERBER, Elliot. The concept of the wall. **Roar**, [S.l.], [2017?]. Disponível em: <<https://roarmag.org/magazine/the-concept-of-the-wall/>>. Acesso em: 24 abr. 2017.

TESCARO JÚNIOR, João. Teoria crítica e cosmopolitismo: a proposta habermasiana de reconstrução do conceito do direito internacional. **Sapere Aude**, Belo Horizonte, v. 6, n. 11, p. 265-282, 2015. Disponível em: <<http://periodicos.pucminas.br/index.php/SapereAude/article/viewFile/9034/pdf>>. Acesso em: 21 out. 2017.

THE WHITE HOUSE: PRESIDENT GEORGE W. BUSH. **Fact sheet**: the security fence act of 2006. [Washington, DC], 26 out. 2006. Disponível em: <<https://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2006/10/print/20061026-1.html>>. Acesso em: 24 abr. 2016.

TOMLINSON, Simon. World of walls: how 65 countries have erected fences on their borders – four times as many as when the Berlin Wall was toppled – as governments try to hold back the tide of migrants. **Mail On Line**, [S.l.], 21 Aug. 2015. Disponível em: <<http://www.dailymail.co.uk/news/article-3205724/How-65-countries-erected-security-walls-borders.html>>. Acesso em: 24 abr. 2017.

UNITED STATES DEPARTMENT OF STATE. **U.S. Canada smart border**: 30 point action plan update. [Washington, DC], 2002. Disponível em: <<https://2001-2009.state.gov/p/wha/rls/fs/18128.htm>>. Acesso em: 07 maio 2018.

UNITED STATES OF AMERICA (USA). **Public law 99-503**. Immigration reform and control act of 1986. [S.l.], 06 nov. 1986. Disponível em: <<https://www.gpo.gov/fdsys/pkg/STATUTE-100/pdf/STATUTE-100-Pg3445.pdf>>. Acesso em: 14 jun. 2017.

VALLET, Élisabeth. Border walls: borders, fences and walls. **Hypothèses**, [S.l.], 1^o Sept. 2015. Disponível em: <<https://borderwalls.hypotheses.org/>>. Acesso em: 24 abr. 2017.

VILLA, Rafael Duarte; TOSTES, Ana Paula Baltasar. Democracia cosmopolita versus política internacional. **Lua Nova**, São Paulo, v. 66, p. 69-107, 2006. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/%0D/ln/n66/29085.pdf>>. Acesso em: 21 out. 2017.

VITALE, Denise; SPÉCIE, Priscila; MENDES, José Sacchetta Ramos. Democracia global: a sociedade civil do Brasil, Índia e África do Sul na formulação da política externa ambiental de seus países. **RGSA: Revista de Gestão Social e Ambiental**, [São Paulo], v. 3, n. 2, p. 160-178, 2009. Disponível em: <<https://rgsa.emnuvens.com.br/rgsa/article/view/157>>. Acesso em: 21 out. 2017.

VROMEN, Ariadne. Debating methods: rediscovering qualitative approaches. In: MARSH, David; STOKER, Gerry (Eds.). **Theory and methods in political science**. New York: Palgrave Macmillan, 2010. p. 249-267.

WEBER, Max. **A ética protestante e o “espírito do capitalismo”**. São Paulo: Companhia das Letras, 2004.

_____. A política como vocação. In: GERTH, H. H.; MILLS, C. Wright (Orgs.). **Ensaio de Sociologia**. Rio de Janeiro: Livros Técnicos e Científicos, 1967. p. 55-89. Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br/Terceiros/Cursos/09.08.Weber,A_politica.pdf>. Acesso em: 21 out. 2017.

_____. **Economia e sociedade**: fundamentos da sociologia compreensiva. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 1999.