

O Refúgio na Sociedade Internacional: reflexões sobre exclusão do refugiado e sua experiência na Hungria

The Refuge in the International Society: reflexions about the refugee's exclusion and her/his experience in Hungary

Rafaela Julich Morais¹

RESUMO

As causas e respostas dadas às crises migratórias vão além da política interna de cada Estado, pois estão intimamente interligadas com a política mundial. Desta forma, o presente artigo visa entender como o refugiado encaixa-se na sociedade internacional alicerçada no sistema de Estados soberanos. Parte-se da hipótese inicial de que ele é excluído da mesma, visto como a sociedade atual alicerça-se nos conceitos de cidadania, a qual é perdida pelo refugiado a partir do momento em que seu Estado deixa de cumprir com sua proteção básica. O método utilizado para o alcance do problema proposto é a partir de uma revisão bibliográfica de livros e artigos sobre a teoria da Escola Inglesa e do Construtivismo. A primeira seção do artigo irá expor os conceitos teóricos da sociedade internacional oferecidos pela Escola Inglesa, e sobre a construção das identidades propostos pelo Construtivismo; a segunda seção buscará compreender a posição marginal do refugiado nesta sociedade, enquanto a terceira analisará a experiência do migrante nas Relações Internacionais, em especial na Hungria.

Palavras-chave: Refugiados; Sociedade Internacional; Hungria.

ABSTRACT

The causes and responses given to the migratory crises are beyond the internal politics of each state, as they are closely intertwined with world politics. Therefore, this article aims to understand how the refugee fits in the international society based on the system of sovereign states. In order to answer the proposed problem, the first section will expose the theoretical concepts about international society offered by the English School, and about the social construction of identities proposed by Constructivism; the second section will seek to understand the marginal position of the refugee in this society, while the third section will examine the experience of the migrant in International Relations, especially in Hungary.

Key-words: Refugees; English School; International Society; Constructivism.

Introdução

Com o fim da Guerra Fria, o foco empírico da disciplina das Relações Internacionais ampliou-se para além da análise das questões de guerra e paz relacionadas

¹ Mestranda em Relações Internacionais pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Pesquisadora do *Eirenè*: Centro de Pesquisas e práticas Decoloniais e Pós-coloniais aplicadas às Relações Internacionais e ao Direito Internacional. E-mail: rafaelajulich@gmail.com

à segurança do Estado, desenvolvendo-se em diversas áreas, tais como meio ambiente, direitos humanos e economia global. Todavia, pouca atenção é dada à política internacional da migração forçada. Há uma forte tradição em analisar os refugiados na história mundial, porém os trabalhos, em sua maioria, são baseados em pesquisas históricas e jurídicas, não sendo completamente abraçadas pelos conceitos oferecidos pelas teorias de Relações Internacionais (BETTS; LOESCHER, 2011).

Todavia, o “problema” dos refugiados abarca mais que questões relacionadas aos direitos humanos; os movimentos migratórios são parte inerente da política e do sistema internacional, simbolizando a falha da relação entre Estado-cidadão-território (HADDAD, 2008). Desta forma, as causas, consequências e as respostas dadas às crises migratórias vão além da política interna de cada Estado, pois estão intimamente interligadas com a política mundial. A resposta dada à questão dos fluxos migratórios forçados representa um desafio à ordem mundial, à justiça e à cooperação internacional como um todo.

De acordo com o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR), 63,3 milhões de pessoas foram forçadas a se deslocarem por fronteiras nacionais e transnacionais em 2015, sendo a primeira vez na história da Organização a ser alcançado o limite superior a 60 milhões de refugiados produzidos pela guerra e por perseguições políticas, étnicas ou religiosas. Destes, 21,3 milhões são refugiados e solicitantes de refúgios em países que não os seus de origem, e 40,8 milhões são deslocados dentro do próprio território (EDWARDS, 2016). Em vista da evolução da crise atual de refugiados, portanto, mostra-se necessário o estudo aprofundado no domínio das Relações Internacionais de forma a auxiliar no entendimento da causa da migração forçada no mundo, e na elaboração de políticas mais eficazes.

Por conseguinte, é relevante compreender como o refugiado está inserido na interseção entre o internacional e o doméstico, o pluralismo e o solidarismo, os direitos de soberania e os direitos humanos (HADDAD, 2008). Far-se-á neste trabalho, portanto, o uso da teorização da Escola Inglesa, através de seu conceito de sociedade internacional e o modo como os refugiados estão nela inseridos, e também das definições da corrente construtivista sobre a maneira como a política mundial e os agentes que nela atuam são socialmente construídos. Deste modo, ambas as teorias complementar-se-ão na análise do refúgio no sistema internacional de Estados.

O presente trabalho, por conseguinte, visa responder a seguinte pergunta: como o refugiado, navegando no limbo entre o doméstico e o externo, encaixa-se na sociedade internacional alicerçada no sistema de Estados soberanos?

Uma vez que a cidadania é vista como o modo correto de pertencimento aos territórios nacionais e às comunidades socialmente construídas, o refugiado é uma anormalidade, de forma que não pertence nem ao seu país de origem, nem ao país que o acolhe (HADDAD, 2008). Desta forma, o presente artigo trabalha com a hipótese de que o refugiado é excluído da sociedade internacional, visto que o sistema de Estados soberanos é alicerçado nos conceitos de território nacional e cidadania.

O conceito de soberania, que baseia todo o sistema e a sociedade internacionais, é respaldado na nacionalização do Estado, que somente foi possível através da construção da identidade do cidadão. Para que esta identidade fosse forjada, foi necessário, bem como, o estabelecimento de fronteiras para que a cidadania tivesse significado; desta forma, a imagem do outro (*other*) ou do forasteiro (*outsider*) foi criada a fim de contrastar com o eu (*self*) ou do nacional (*insider*) que sustentaria a ideia de nação e, por conseguinte, o senso de identidade (HADDAD, 2008).

A fim de responder o problema proposto, o artigo utilizou-se da pesquisa bibliográfica de livros e artigos científicos acerca do tema, em especial das teorias da Escola Inglesa e do Construtivismo. Também fez-se o uso de matérias de jornais a fim de observar na prática a exclusão do refugiado pelos discursos do primeiro ministro húngaro. O trabalho dividir-se-á em três seções: a primeira se incumbirá de expor os conceitos acerca da sociedade internacional oferecidos pela teoria da Escola Inglesa, e sobre a construção social das identidades propostas pelo Construtivismo. Após a breve exposição teórica, a segunda seção buscará compreender a posição exercida pelo refugiado na sociedade internacional, através da construção de identidades tanto estatal, quanto do migrante. Assim, na terceira será possível analisar a experiência do refugiado nas Relações Internacionais, especialmente na Hungria.

O país citado foi escolhido devido as suas políticas migratórias atuais, alicerçadas em discursos e medidas nacionalistas e xenófobas do primeiro-ministro húngaro, Viktor Orban. Ao argumentar que os refugiados são uma ameaça à identidade europeia e aos

“valores cristãos”², o líder da Hungria reforça a posição marginal do refugiado ao incitar sua imagem de forasteiro, daquele que não pertence em “nosso” território, e exemplifica os conceitos teóricos a serem expostos nas seções anteriores.

1. A sociedade internacional da Escola Inglesa e a construção social da identidade do Construtivismo: uma exposição teórica

Para que seja possível a análise da posição marginal exercida pelo refugiado na sociedade e no sistema internacional como um todo, e o modo como as identidades socialmente construídas reforçam esta disposição, é interessante a análise das principais correntes teóricas que se dispuseram a elucidar acerca da realidade social mundial. A teoria da Escola Inglesa surge como corpo teórico e trabalho empírico no fim dos anos 1950, como forma de demonstrar que as Relações Internacionais poderiam conceber um mundo que não abarcava apenas as capacidades, poderes ou riquezas dos Estados, mas também o reconhecimento, membresia, igualdade e direitos, ou seja, a linguagem normativa da conduta humana (BUZAN, 2004).

Dentro do escopo da política internacional e da ordem legal da teoria da Escola Inglesa, existe espaço para que existam outros atores independentes, como o indivíduo. Sendo assim, é possível analisar a posição do refugiado vis-à-vis o Estado individual e a comunidade internacional como um todo, e a contradição que os Estados enfrentam na decisão de acatar as necessidades humanitárias dos refugiados ou defender seus interesses soberanos (HADDAD, 2008).

A Escola Inglesa trabalha com três conceitos principais, sendo eles: o sistema internacional, a sociedade internacional, e a sociedade mundial (BUZAN, 2004). Neste artigo, será explorada a definição da sociedade internacional, para que então seja possível a análise da disposição do migrante forçado na mesma. Por sociedade internacional entende-se a institucionalização de interesses e identidades em comum entre os Estados; ela existirá quando um grupo de Estados, conscientes destes fatores comuns, vincula-se a um arranjo de regras em seus relacionamentos uns com os outros e compartilha a

² Dados retirados de matéria jornalística do website de notícias *The Guardian*, disponível em: <<https://www.washingtonpost.com/news/worldviews/wp/2015/09/03/muslims-threaten-europes-christian-identity-hungarys-leader-says/>> Acesso em 02 de julho de 2017. *Conjuntura Global*, vol. 6 n. 3, set./dez, 2017, p. 397 - 415

responsabilidade de trabalhar em instituições estabelecidas por esta sociedade (BUZAN, 2004; BULL, 2001).

Os Estados tanto moldam quanto são moldados pela sociedade internacional, sendo ela, portanto, uma realidade socialmente construída (LINKLATER; SUGANAMI, 2006), assim como a própria identidade estatal é fruto do processo de socialização (WENDT, 1992). As unidades que participam desta sociedade compartilham entre si identidades comuns ou até mesmo um arranjo de regras ou normas e, desta forma, os entendimentos intersubjetivos condicionam não apenas seus comportamentos e identidades, como também os limites do sistema social (BUZAN, 2004).

Das diversas sociedades internacionais que perpetuaram ao longo da história, uma delas é que todas se fundamentaram em uma cultura ou civilização comum com características como o idioma, a religião ou a arte (BULL, 2001). Por conseguinte, é razoável argumentar que uma das razões pelas quais o refugiado encontra-se excluído da sociedade de Estados ocidental é o fato de não compartilhar a cultura, em especial os valores cristãos, que a alicerça.

A concepção da sociedade internacional da Escola Inglesa leva a crer que os Estados possuem ideias de certo e errado. Além de seu desejo em sobreviver como entidade política independente, o Estado também age como um agente moral internacional, de forma que sua consciência moral pode transcender suas fronteiras territoriais. Destarte, a moralidade dos Estados acarreta certa responsabilidade para com a *raison d'état* (ou o interesse nacional), a *raison de système* (ou o interesse internacional), a *raison d'humanité* (ou o interesse humanitário) e a *raison de justice* (ou o interesse global) (HADDAD, 2008).

A sociedade internacional é formada por Estados que possuem soberania perante um território e uma população; essa soberania pode ser interna, ou seja, o domínio sobre tudo aquilo que dentro de seu território assenta-se, e externa, que diz respeito à independência em suas questões perante as autoridades internacionais. Neste sentido, dentro da sociedade internacional os Estados vinculam-se a certas regras que conduzirão o relacionamento entre eles, como a de respeitar a soberania de cada um (BULL, 2001).

Neste quesito, outra suposição fundamental da sociedade internacional é a de que o Estado possui soberania positiva e, portanto, é bom para seus cidadãos; todavia, estas

obrigações estão longe de serem sempre cumpridas. Quando uma lacuna é criada entre a soberania positiva do Estado individual e a soberania negativa da sociedade internacional onde se situa o Estado, esta discrepância causa uma falha interna e internacional, levando à produção dos refugiados (HADDAD, 2008).

Em termos de objetivos a serem sustentados pela sociedade de Estados, um padrão de comportamento internacional deve existir, ou o que Bull (2001) chama de ordem internacional. Estes objetivos são a preservação da sociedade estabelecida, a manutenção da soberania externa dos Estados, a sustentação da paz e a limitação da violência. Com a intenção de responder a pergunta proposta pelo artigo, é relevante salientar dois destes principais objetivos: entre manter a soberania dos Estados e a paz mundial encontra-se a incongruência que permite a criação dos refugiados. Dado que ao defender sua soberania o Estado tem o direito a velar por seu território e sua população sem a interferência externa (BULL, 2001), ele pode ou não aceitar acolher o migrante forçado que a ele requer refúgio. Ao mesmo tempo, visto como a sociedade internacional possui o dever em trabalhar pela paz do sistema, os fluxos massivos de refugiados podem surgir como ameaças à estabilidade e à segurança dos Estados (WHEELER, 2000).

Esta dicotomia reverbera aos conceitos da Escola Inglesa de sociedade pluralista e solidarista. O primeiro diz respeito à disposição da sociedade em associar-se de maneira “estatacêntrica”, onde a soberania e o princípio da não-intervenção agem para conter e sustentar a diversidade política e cultural (BUZAN, 2004). A principal preocupação do pluralismo é mais com a ordem internacional e menos com o grau de regras, normas e instituições compartilhadas. Desta forma, o foco da sociedade internacional é a criação de condições que permitam a coexistência ordenada e a competição entre os Estados (BUZAN, 2014). Hurrell (2007) aponta que existe certa limitação no pensamento pluralista, não devido à falta de interesses em comum, mas sim à dificuldade em agir de forma harmônica diante das diferenças de poder e valores.

O nacionalismo surge como um dos princípios da sociedade pluralista, visto como a ideia de “nação” foi a base para o estabelecimento do Estado. Por conseguinte, a nação seria formada por grupos de indivíduos que compartilham uma combinação de cultura, idioma, etnia e história, onde o Estado-nação surge com o propósito de proteger a identidade nacional particular daqueles que recaem a sua jurisdição (BUZAN, 2014). Será

possível perceber na terceira seção do artigo a presença do nacionalismo nos discursos do primeiro-ministro húngaro, que defende o dever do Estado em preservar a identidade nacional em relação aos refugiados, principalmente sírios, que à Hungria solicitam refúgio.

Do debate pluralista surge a tensão entre a ordem e a justiça; Bull (2001) argumenta que a ordem é necessária para que haja justiça, sendo esta última apenas uma condição desejável para a manutenção da ordem internacional. A visão solidarista da sociedade de Estados, por outro lado, enfatiza que a ordem sem a justiça é insustentável, e que um sistema altamente injusto não pode ser estável. Por conseguinte, a sociedade solidarista busca transcender a lógica do sistema de Estados, de forma a desenvolver um modo de associação que priorize a coexistência de atitudes cooperativas em projetos compartilhados (BUZAN, 2004).

Nesta visão, o Estado não é visto como ator soberano em seu direito, mas um agente que representa sua população (HURRELL, 2007). A maioria dos advogados do solidarismo acredita que certo grau de cosmopolitismo e a preocupação com os direitos individuais são necessários para que a sociedade internacional seja estável. Consequentemente, a ordem não poderia funcionar sem que exista a justiça contabilizando as necessidades e direitos dos cidadãos dos Estados (BUZAN, 2014). O refugiado encontra-se, portanto, excluído também da sociedade solidarista da Escola Inglesa, pois seus princípios baseiam-se na existência do cidadão e da proteção de seus direitos pelo Estado, e a identidade do migrante forçado foi construída devido a sua falta de pertencimento, em outras palavras, sua falta de cidadania.

Tendo em vista a construção de identidades, faz-se necessária uma exposição dos conceitos da teoria Construtivista. A principal promessa desta corrente foi a de analisar assuntos usualmente ignorados pelas teorias tradicionais (como questões de gênero, sexualidade, raça, religião e cultura), de forma a entender os fenômenos sociais (HOPF, 1998).

De acordo com Wendt (1992), as ações dos atores serão organizadas através de estruturas que são constituídas por significados coletivos; ao participar de tais estruturas, os atores irão adquirir identidades, ou seja, expectativas e entendimentos relativamente estáveis e específicos sobre o *self*. Sendo assim, é possível concluir que as identidades são

construídas através do processo de interação social. Os entendimentos do *self* tendem a espelhar a ação do *other* ao longo do tempo, tornando-se, portanto, uma reflexão da socialização do ator.

Todavia, cada ator possui diversas identidades, cada uma delas relacionada a um papel institucional; no caso do Estado, *verbi gratia*, as identidades podem ser de “soberano”, “líder do mundo livre” (WENDT, 1992, p. 398) ou, no caso estudado, de “acolhedor dos refugiados”. O *self*, ou a identidade do Estado é, portanto, variável, dependendo do contexto histórico, cultural, político e social (HOPF, 1998). Sendo os interesses produtos da identidade, a imagem da Hungria como “membro da União Europeia” implicaria um arranjo de interesses diferentes daqueles que implicam sua identidade de “país cristão”, por exemplo.

Um princípio fundamental da teoria social construtivista diz respeito à ação do indivíduo para o objeto, entre eles outros atores, relativa aos significados que tais objetos possuem. Por exemplo, um Estado irá agir de forma diferente em relação aos amigos e aos inimigos, pois estes ameaçam e aqueles não (WENDT, 1992). Visto como a identidade dos Estados é um produto de práticas constitutivas doméstica e internacionalmente, é de se esperar que a identidade política seja diversificada entre os Estados. Sendo assim, espera-se que haja padrões diferentes de comportamento entre grupos de Estados com interesses e identidades díspares entre si (HOPF, 1998).

Como apontado por Hopf (1998):

Identidades têm um significado muito maior para cada Estado que um mero rótulo. As identidades oferecem a cada Estado um entendimento sobre outro ator, sua natureza, seus motivos, interesses, ações prováveis, atitudes, e seu papel em qualquer contexto político dado. (HOPF, 1998, p. 193, tradução nossa)³

Ademais, as identidades e os interesses estatais são construídos pelas estruturas sociais intersubjetivas, não sendo exógenas ao sistema pela natureza humana ou pela política doméstica. As identidades sociais são arranjos de significados que um ator atribui a si mesmo, ao mesmo tempo em que leva em conta a perspectiva do “outro”. Desta forma, as identidades possuem propriedades estruturais tanto individuais quanto sociais, permitindo que o ator determine quem sou *eu* e quem são os *outros* (WENDT, 1994).

³ No original: “Identities have much more meaning for each state than a mere label. Identities offer each state an understanding of other states, its nature, motives, interests, probable actions, attitudes, and role in any given political context” (HOPF, 1998).

Visto como a construção das identidades nacionais dá-se através do processo de socialização, pode-se dizer que elas são arranjos de significados que um ator atribui ao seu *self*, ao mesmo tempo em que atribui significados ao *other* (WENDT, 1994). Delimita-se assim “quem sou eu” (por exemplo, Hungria) e “quem são os outros” (os refugiados). Desse processo surgem interesses e preferências em respeito às ações adotadas pelo ator em determinada área (HOPF, 1998), no caso da presente pesquisa, as políticas migratórias. A identidade húngara mostra não ter incorporado por completo os valores ditos europeus (a serem explorados na terceira seção), fundamentando-se no nacionalismo e etnocentrismo. É possível observar nos discursos do primeiro-ministro húngaro a perpetuação da identidade atribuída aos refugiados de, por exemplo, intrusos e terroristas em potencial (GALL 2016).

Após a exposição teórica, torna-se possível analisar de forma mais precisa a posição marginal exercida pelo refugiado na sociedade internacional e a maneira pela qual a construção de identidades, tanto do Estado quanto do próprio migrante forçado, perpetua esta exclusão. Através da socialização dos refugiados com os Estados receptores, no caso estudado do artigo (a Hungria), cria-se diferenciações sobre as características de cada ator. Os países europeus percebem-se como culturalmente diferentes daqueles migrantes que batem em suas portas, o que leva a um choque de identidades. Somado à exclusão do refugiado na sociedade internacional como um todo, percebe-se então sua omissão dentro das comunidades nacionais de onde se solicita asilo.

2. O refugiado na sociedade internacional: vivendo *entre soberanias*

O refugiado pode ser entendido como incluído e excluído: empurrado para fora do contrato normal do Estado-cidadão e forçado a fugir, ele é excluído; ademais, conceitos de pertencimento e identidade dependem da diferenciação daqueles que são diferentes, portanto ele também é parte do sistema e incluído⁴ (HADDAD, 2008, p. 47, tradução nossa).

⁴ No original: “The refugee can be understood as both an insider and outsider: pushed out of the normal state–citizen contract and forced to flee she is excluded; yet concepts of belonging and identity depend on differentiation from those who are different, thus she is also part of the system and included” (HADDAD, 2008).

Como visto na seção anterior, a dicotomia da sociedade internacional entre o que é interno e externo permite que o refugiado traga luz ao embate entre o pluralismo e o solidarismo, a ordem e a justiça, os direitos de soberania e os direitos humanos.

Toda sociedade deve ter um local onde residir, indicando a conexão entre o Estado, a nação e o território, que vem a dominar a construção do sistema internacional de Estados. Visto como toda sociedade necessita de um território, as pessoas fora dela podem representar uma ameaça à sua estabilidade. Uma vez que estes indivíduos tornam uma ameaça à segurança da sociedade, eles recebem o rótulo de *insider* ou *outsider*, e irão ou complementar a segurança interna da comunidade ou ameaçar sua coesão ao não pertencer a ela (HADDAD, 2008).

O refugiado mostrou-se uma ameaça ao processo da construção do Estado-nação e do que significa ser cidadão. A relação entre a identidade do Estado e a identidade do refugiado possui uma qualidade normativa que permite ao migrante ser concebido como uma ameaça ao Estado-nação. (HADDAD, 2008). No caso da intervenção humanitária no Iraque em 1991, por exemplo, foi utilizado o argumento de que os grandes fluxos de refugiados aos territórios vizinhos apresentavam uma ameaça à paz e à segurança internacionais, portanto, chamava por uma ação da comunidade internacional (WHEELER, 2000).

De acordo com o Protocolo e a Convenção Relacionada ao Estatuto dos Refugiados, acordado pelas Nações Unidas em 1951, o termo refugiado aplica-se a qualquer pessoa que se encontra fora do país de sua nacionalidade, pois ele ou ela tem ou teve o medo fundado da perseguição em razão da sua raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opinião política e não possa, ou devido a esse temor não queira valer-se da proteção de seu governo. Vale do termo, bem como, aquele que se não tiver nacionalidade e estiver fora do país de sua residência habitual, como resultado de tais acontecimentos, não possa ou, em virtude desse temor, não queira voltar a ele (ACNUR, 1951).

Goodwin-Gill (2008) atesta que o refugiado tem direito à proteção e, especificamente, ao benefício do princípio da não-expulsão – ou seja, ele não pode ser forçado a voltar ao país de onde fugiu. Ele ou ela possui ainda o direito à proteção dos seus direitos humanos, independe de status ou reconhecimento, e à segurança, considerada como uma descrição abreviada do direito humano à vida, à liberdade e à segurança do

indivíduo. O Estado, enquanto entidade soberana, também tem direitos como sujeito do Direito Internacional: o direito de independência política e integridade territorial, de garantir a segurança da sua população, e o de cuidar dos seus assuntos internos, incluindo a entrada no seu território de não-cidadãos.

A definição clara da soberania dos Estados cria uma dicotomia de exclusão, que pode ser em termos de espaço (dentro *versus* fora), de membresia a uma comunidade específica (cidadão *versus* não cidadão) e de agência (Estado *versus* indivíduo). Como observado na primeira seção, as identidades sociais são arranjos de significados que um ator dá a si mesmo, ao mesmo tempo em que cria significados a partir da perspectiva do “outro”; desta forma, as identidades possuem propriedades tanto individuais quanto sociais, acarretando uma clara divisão de quem sou eu e quem são os outros (WENDT, 1994), diferenciando, por exemplo, quem é o cidadão e quem é o forasteiro ou o refugiado. A nacionalidade e a cidadania não teriam um significado tão forte nos membros de um país sem a invenção do estrangeiro. O cidadão não poderia surgir sem que o forasteiro emergisse ao mesmo tempo. Sendo assim, a criação da identidade do estrangeiro foi vital para o estabelecimento da hierarquia Estado-cidadão-território (HADDAD, 2008).

Para Haddad (2008), a ordenação dos povos, por conseguinte, é um princípio básico da sociedade pluralista e dispõe uma clara distinção entre pertencer ou ser excluído. No caso do refugiado, visto como ele não pertence a nenhum Estado individual ao ser expulso de sua comunidade política doméstica, ele existe entre soberanias e encontra-se fora do alcance da sociedade internacional. Uma vez que as fronteiras são erguidas e a jurisdição territorial é definida, e visto que o Estado possui o direito soberano de decidir quem irá representar e proteger, de acordo com as normas de boa governança.

Quando falham com suas responsabilidades, os Estados falham em assegurar o respeito ao contrato “Estado-cidadão”. Quando o indivíduo perde sua ligação a um território particular, ele deixa de se comportar em concordância com o ordenamento dos povos exigido pelo sistema de Estados (HADDAD, 2008). Desta forma, o refugiado enfrenta um duplo desafio na sociedade internacional, tanto doméstica quanto externamente: a relação recíproca doméstica entre o Estado e o indivíduo a rompe quando o primeiro deixa de cumprir suas responsabilidades para com o cidadão, forçando-o a deslocar-se por entre fronteiras; ao mesmo tempo, internacionalmente existem poucos

mecanismos para garantir seu acolhimento em outro país devido ao direito soberano da sociedade pluralista.

Os deslocamentos humanos são, para Haddad (2008), uma consequência inevitável do processo de formação do Estado. Este processo de forma a separar quem está dentro de um território e quem está fora, consolidando as identidades de cidadania e o papel soberano do Estado. Isto não quer dizer, todavia, que o Estado-nação requer a existência do refugiado. Na verdade, o Estado necessita do “outro”, isto é, indivíduos que pertençam a outro território nacional, ou no caso dos refugiados, não estejam ligados a nenhuma nação. Apesar de ser excluído da sociedade internacional, o migrante forçado não é uma anomalia do sistema de Estados, mas uma parte inevitável de sua lógica.

Os refugiados não se encaixam na hierarquia Estado-cidadão-território devido a sua identidade de forasteiro, sendo forçados a viverem entre soberanias e ocupando posição marginal na sociedade internacional. São excluídos, ao passo que a construção de suas identidades falham em corresponder à noção estabelecida de Estado-nação, pois aos migrantes forçados foi atribuída a imagem de *outsider* devido a sua falta de pertencimento a uma soberania.

3. A exclusão do refugiado na prática: o caso da Hungria

Tendo em vista o contraste entre a construção do Estado-nação e suas delimitações fronteiriças daquele que pertence ou não a sua jurisdição, é possível analisar, na prática, como o refugiado encontra-se excluído não só do sistema de Estados, como também a sociedade internacional como um todo. A Hungria foi o caso escolhido devido as suas políticas migratórias controversas e os discursos com conotações nacionalistas e xenófobas do primeiro-ministro húngaro, Viktor Orban.

Visto como a sociedade de Estados é composta por unidades que compartilham entre si um arranjo de regras ou identidades em comum (como a religião, o idioma ou o sistema de governança) os entendimentos intersubjetivos condicionaram o comportamento e a identidade dos Estados neste sistema social (BUZAN, 2004). Posto isto, por usualmente não compartilhar dos valores e identidades ocidentais, o refugiado vindo do Sul global é excluído desta sociedade.

Outro ponto importante acerca da exclusão do refugiado na sociedade de Estados, como exposto na primeira seção, está relacionado com o nacionalismo como um dos princípios do pluralismo, uma vez que a ideia de nação é a base do estabelecimento do Estado. Sendo ele formado por grupos de indivíduos que compartilham de um arranjo de cultura, idioma, etnia e história, o Estado-nação tem o propósito de proteger a identidade nacional particular de seus cidadãos (BUZAN, 2014).

Como as identidades são construídas através de processos de interação social, os entendimentos do *self* tendem a espelhar a ação do *other* ao longo do tempo, tornando-se um reflexo da socialização do ator (WENDT, 1992). Logo, a percepção dos países europeus como étnica, cultural e politicamente diferentes dos refugiados do Sul, somada à interação social palpável com estes migrantes que passam a bater em suas portas, cria-se a identidade do refugiado como forasteiro, e reforça, através das práticas rotineiras, suas próprias identidades.

Como argumentado pelo primeiro-ministro húngaro:

As pessoas chegando [na Europa] cresceram com uma religião diferente e representam uma cultura radicalmente diferente. A maioria não é cristã, mas muçulmana. [...] não é preocupante que o cristianismo europeu agora mal é capaz de manter a Europa cristã? Não há alternativa, e não temos outra opção senão defender nossas fronteiras.⁵ (ORBAN, 2015, tradução nossa).

De acordo com Kurthen (1995), os Estados-nação são frutos de migrações e de movimentos populacionais em tempos de paz e de guerra. Suas capacidades de acolhimento ou exclusão ao desenhar suas fronteiras e políticas migratórias influenciam tanto movimentos de emancipação e democratização, quanto a fomentação da xenofobia e do preconceito etnocentrista. Desta forma, após a Segunda Guerra Mundial, houve um forte comprometimento por toda Europa em criar uma identidade política tolerante e solidarista, e assume-se que a identidade europeia está associada a valores como o liberalismo, a tolerância e a solidariedade.

⁵ No original: "Those arriving have been raised in another religion, and represent a radically different culture. Most of them are not Christians, but Muslims. Is it not worrying in itself that European Christianity is now barely able to keep Europe Christian? There is no alternative, and we have no option but to defend our borders." Disponível em: < <https://www.theguardian.com/world/2015/sep/03/migration-crisis-hungary-pm-victor-orban-europe-response-madness>> Acesso em 10 de junho de 2017. Conjuntura Global, vol. 6 n. 3, set./dez, 2017, p. 397 - 415

Em contrapartida, a chamada europeização parece não ter sido amplamente incorporada na Hungria, sendo a tolerância e os valores cívicos menos avançados. Por europeização entende-se o processo onde os Estados adotam as regras da União Europeia (UE), havendo a construção, difusão e a institucionalização de regras formais e informais, a criação de crenças compartilhadas e práticas políticas na Europa (KATZENSTEIN, 2006). A política da UE é definida pela economia de mercado, democracia e respeito aos direitos humanos, delimitando através de regras o que seria a identidade europeia (SUBOTIC, 2011).

O que ocorre na Hungria é a divergência de identidade, onde as coalizões domésticas resistem às normas e às regras da europeização, definindo a comunidade nacional em contraste aos valores europeus ou aos requerimentos considerados ilegítimos internamente. Por conseguinte, em vez de reafirmar a identidade europeia de um Estado, este processo pode produzir a ressurgência de reivindicações nacionalistas e particularistas (SUBOTIC, 2011). Ao observar os discursos de Orban (2017, s.p.), o qual atesta que “políticos globalistas buscam varrer a democracia do debate e substituí-la pela democracia da correção”, de modo que “o verdadeiro poder, as decisões e influências não são exercidas por governos eleitos, mas por redes globais e organizações internacionais”⁶, mostra uma estratégia respaldada da incompatibilidade dos elementos da identidade europeia *versus* a identidade nacional.

Para Huysmans (2000), o desenvolvimento de uma política migratória comum na União Europeia está embutido em um processo social, político e profissional amplo, articulado em uma sociedade diversificada. Os Estados do leste europeu concomitantemente enfrentaram desafios de integração social e legitimidade política, incluindo o aumento da pobreza, a deterioração das condições de vida nas cidades, além do renascimento dos movimentos racistas e xenofóbicos. Neste cenário, a migração tem sido apresentada nestes países como perigo à ordem pública, à identidade e cultura nacional, além de ameaça à estabilidade dos mercados de trabalho.

A Hungria mostra não ter incorporado por completo os valores e políticas da UE ao fundamentar-se no nacionalismo e etnocentrismo. É possível observar nos discursos

⁶ Discurso retirado da matéria jornalística do website *Breitbart*, disponível em: <<http://www.breitbart.com/london/2017/02/11/hungary-will-welcome-true-refugees-germans-french-others-seeking-europe-lost-homelands/>> Acesso em: 11 de junho de 2017, tradução nossa. *Conjuntura Global*, vol. 6 n. 3, set./dez, 2017, p. 397 - 415

do primeiro-ministro Viktor Orban, inclusive, a perpetuação da identidade atribuída ao refugiado de “forasteiros”, ou “intrusos” (GALL, 2016), além de que a Hungria “não precisa sequer de um refugiado para que sua economia funcione”. Por esta razão, o primeiro-ministro argumenta que não é necessário que exista uma política migratória europeia comum, pois “a Hungria não precisa dos migrantes”.⁷

Além da criação de diferença entre o cidadão e o forasteiro o processo de construção do Estado-nação também envolveu o desenvolvimento da representação da migração como um perigo, onde o significado cultural do controle de fronteiras mostra-se um elemento central. Apontado como um problema interno de segurança, o controle das fronteiras possui uma dimensão cultural; os indivíduos cruzando fronteiras são frequentemente diferenciados de acordo com diversos critérios. Visto como a maioria dos solicitantes de refúgio vem de países em desenvolvimento, eles são caracterizados como cultural e racialmente diferentes (HUYSMANS, 2000), ou seja, há a diferenciação do *outro*.

Como apontado por Adamson (2006), o fim da Guerra Fria transformou a natureza e a função das fronteiras nacionais, de forma que vemos uma maior securitização das migrações e um aumento do policiamento das fronteiras. O que ocorre é a crescente preocupação com os impactos na segurança com os fluxos massivos de refugiados, entretanto, a autora aponta que os Estados tradicionalmente forjam suas políticas nacionais de migração em resposta aos seus interesses econômicos e de segurança. Através das políticas, os migrantes muitas vezes são apontados como ameaças, em especial durante tempos de crise.

Desta forma, é possível notar uma ligação indireta entre as políticas migratórias e o racismo e a xenofobia. Ao enfatizar a necessidade de restrições e do controle de fronteiras, implica-se uma imagem negativa aos grupos de migrantes e pode sustentar expressões públicas de racismo e xenofobia, dentro do contexto político.

A título de exemplo, o governo húngaro enviou cerca de quatro milhões de *booklets* de forma a convencer seus nacionais a votarem “não” no referendo nacional acerca da proposta da União Europeia em realocar refugiados no continente; a pergunta

⁷ Discurso retirado da matéria feita pelo website jornalístico *The Guardian*, de 2016, disponível em: <<https://www.theguardian.com/world/2016/jul/26/hungarian-prime-minister-viktor-orban-praises-donald-trump>> Acesso em 10 de junho de 2017.

do referendo dizia respeito ao “assentamento obrigatório de cidadãos não-húngaros na Hungria sem a aprovação da Assembleia Nacional”⁸. Acoplado à distribuição dos *booklets*, o governo húngaro foi responsabilizado por financiar propagandas em forma de outdoors, onde incluíam mensagens como: “você sabia que, desde o começo da crise migratória, mais de 300 pessoas morreram como resultado de ataques terroristas na Europa?”⁹.

Por conseguinte, pode não ser adventício o resultado da enquete realizada no país em abril de 2016, onde 46% dos húngaros qualificaram-se como “anti-imigrantes”, um número três vezes maior que o começo dos anos 1990, quando a enquete foi criada¹⁰. Desta forma, é possível perceber a clara distinção entre o *insider* e o *outsider* através da análise das políticas adotadas pela Hungria, distinção a qual perpetua a exclusão do refugiado, não apenas do território nacional húngaro, como também da sociedade internacional como um todo, afetando de forma negativa a experiência do migrante forçado.

Considerações Finais

O principal objetivo do presente artigo foi o de demonstrar a posição marginal exercida pelo refugiado na sociedade internacional, bem como nas comunidades locais, em especial na Hungria, onde o migrante solicita asilo político. Visto como a sociedade internacional é alicerçada no Estado e no respeito a sua soberania, e este conceito somente foi possível através da construção da identidade do “cidadão”, o refugiado encontra-se excluído dela. Pois, para que esta identidade fosse forjada foi necessário o estabelecimento de fronteiras que diferenciasses aquele que pertence ao território (*insider*) e aquele que é forasteiro (*outsider*).

As diversas sociedades internacionais que existiram ou existem fundamentam-se em uma cultura ou civilização comum, com características semelhantes como o idioma ou

⁸ De acordo com uma ficha informativa da Comissão Europeia da UE, lançado em setembro de 2015, a Hungria teria que aceitar a relocação de 1.294 solicitantes de refúgio. Disponível em: <http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-15-5698_en.htm> Acesso em: 23 de junho de 2017.

⁹ Dados coletados da exposição dos *booklets* pelo website *Budapest Beacon*, Disponível em: <<http://budapestbeacon.com/featured-articles/we-must-stop-brussels-referendum-booklet-warns-hungarians/38777>> Acesso em: 23 de junho de 2017, tradução nossa.

¹⁰ Dados coletados em notícia do website *The Guardian*, de 2015. Disponível em: <<https://www.theguardian.com/world/2015/jul/02/hungary-government-condemned-over-anti-immigration-drive>> Acesso em: 11 de junho de 2017.

a religião (BULL, 2001), é possível chegar à conclusão de que o refugiado é marginalizado na sociedade de Estados ocidental por não compartilhar de seus valores.

O caso da Hungria mostra-se emblemático do ponto de vista prático para na exemplificação dessa posição marginal, pois, em diversos discursos professados pelo primeiro-ministro Viktor Orban a identidade de outsider do migrante forçado é reforçada. O refugiado é muitas vezes retratado como diferente, não possuindo os “valores cristãos” que embasam a sociedade europeia, e por isso a Hungria deveria defender suas fronteiras destes “intrusos”. Ao perpetuar um discurso nacionalista e excludente, o primeiro-ministro atua ao incitar o racismo e a xenofobia no país, marginalizando ainda mais o refugiado na sociedade nacional e internacional, e afetando de forma negativa sua experiência.

O caso, por conseguinte, expõe a maneira como as identidades são construídas através do processo de interação social, onde os atores percebem-se como dissemelhantes em diversos aspectos. Através dessa interação, criam-se classificações que visam muitas vezes distanciar o Estado daquele *outro*; ao defender os valores cristãos da Hungria e rotular os refugiados como intrusos, o país exclui o migrante de sua sociedade nacional, de forma que os efeitos dessa socialização podem ser vistos em atos de xenofobia contra aquele culturalmente diferente.

À vista disso, os refugiados são uma consequência não intencional do sistema de Estados; são o resultado das delimitações de fronteiras, da tentativa de atribuir todos os indivíduos a um território dentro destas fronteiras, e, por conseguinte, da falha em assegurar representação e proteção a eles (HADDAD, 2008). Desta forma, enquanto as fronteiras políticas separarem os Estados e criarem definições claras de quem pertence ou não a um território, existirão refugiados. Estes indivíduos não se encaixam na hierarquia Estado-cidadão-território devido a sua identidade de forasteiro. São excluídos ao passo que suas identidades falham em corresponder à noção estabelecida de Estado-nação, visto como ela é fundamentada em sua falta de pertencimento a uma soberania.

REFERÊNCIAS

ADAMSON, Fiona B. Crossing Borders: International Migration and National Security. **International Security**, v. 31, n. 1, 3006, pp: 163-199.

Conjuntura Global, vol. 6 n. 3, set./dez, 2017, p. 397 - 415

ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS. **Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados**, 1951. Disponível em: <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao_relativa_ao_Estatuto_dos_Refugiados.pdf> Acesso em: 03 de julho de 2017.

BETTS, Alexander; LOESCHER, Gil. **Refugees in International Relations**. Oxford: Oxford University Press, 2011. 368 p.

BULL, Hedley. **A Sociedade Anárquica**: um estudo da ordem na política mundial. Brasília & São Paulo: IPRI, UNB, Imprensa Oficial, 2001. 390 p.

BUZAN, Barry. **From International to World Society?** English School Theory and the Social Structure of Globalisation. Cambridge: Cambridge University Press, 2004. 320 p.

_____. **An Introduction to the English School of International Relations: The Societal Approach**. Cambridge: Polity Press, 2014. 242 p.

EDWARDS, Adrian. **Global Forced Displacement Hits Record High**, 2016. Disponível em: <<http://www.unhcr.org/news/latest/2016/6/5763b65a4/global-forced-displacement-hits-record-high.html>> Acesso em 10 de junho de 2017.

EUROPEAN COMMISSION. **Refugee Crisis: Q&A on Emergency Relocation**, 2015. Disponível em: <http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-15-5698_en.htm> Acesso em: 23 de junho de 2017.

GALL, Lydia. **Hungary's Xenophobic Anti-Migrant Campaign**, 2016. Disponível em: <<https://www.hrw.org/news/2016/09/13/hungarys-xenophobic-anti-migrant-campaign>> Acesso em: 11 de junho de 2017.

GOODWIN-GIL, Guy. **Forced Migration: Refugees, Rights and Security**. In: MCADAM, Jane. **Forced Migration, Human Rights and Security**. Portland: Hart Publishing, 2008. 316 p.

HADDAD, Emma. **The refugee in international society: between sovereigns**. Cambridge: Cambridge University Press, 2008. 254 p.

HOPF, Ted. **The Promise of Constructivism in International Relations Theory**. **International Security**, v. 23, n. 1, 1998, pp: 171-200.

HURRELL, Andrew. **On Global Order: Power, Values and the Constitution of International Society**. Oxford: Oxford University Press, 2007. 336 p.

HUYSMANS, Jef. **The European Union and the Securitization of Migration**. **Journal of Common Market Studies**, v. 38, n. 5, 2000, pp: 751-777.

KATZENSTEIN, Peter J. **Alternative perspectives on national security**. Columbia: Columbia University Press, 1996. 560 p.

LINKLATER, Andrew; SUGANAMI, Hidemi. **The English School of International Relations: A Contemporary Reassessment**. Cambridge: Cambridge University Press, 2006. 320 p.

MONTGOMERY, Jack. Urban. **Hungary will welcome "European refugees" fleeing multicultural west**, 2017. Disponível em:

Conjuntura Global, vol. 6 n. 3, set./dez, 2017, p. 397 - 415

<<http://www.breitbart.com/london/2017/02/11/hungary-will-welcome-true-refugees-germans-french-others-seeking-europe-lost-homelands/>> Acesso em: 11 de junho de 2017.

NOLAN, Daniel. **Hungary government condemned over anti-immigration drive**, 2015. Disponível em: <<https://www.theguardian.com/world/2015/jul/02/hungary-government-condemned-over-anti-immigration-drive>> Acesso em: 11 de junho de 2017.

SUBOTIC, Jelena. Europe is a State of Mind: Identity and Europeanisation in the Balkans. **International Studies Quarterly**, v. 55, n. 2, 2011, pp: 309-330.

THE BUDAPEST BEACON. **"We must stop Brussels!" referendum booklet warns Hungarians**, 2016. Disponível em: <<http://budapestbeacon.com/featured-articles/we-must-stop-brussels-referendum-booklet-warns-hungarians/38777>> Acesso em: 23 de junho de 2017.

THE GUARDIAN. **Hungarian prime minister says migrants are 'poison' and 'not needed'**, 2016. Disponível em: <<https://www.theguardian.com/world/2016/jul/26/hungarian-prime-minister-viktor-orban-praises-donald-trump>> Acesso em: 11 de junho de 2017.

TRAYNOR, Ian. **Migration crisis: Hungary PM says Europe in grip of madness**, 2015. Disponível em: <<https://www.theguardian.com/world/2015/sep/03/migration-crisis-hungary-pm-viktor-orban-europe-response-madness>> Acesso em: 10 de junho de 2017.

WENDT, Alexander. Anarchy is what states make of it: the social construction of power politics. **International Organization**, v. 46, n. 2, 1992, pp: 391-425.

WENDT, Alexander. Collective Identity Formation and the International State. **The American Political Science Review**, v. 88, n. 2, 1994, pp: 384-396.

WHEELER, Nicholas. **Saving Strangers: Humanitarian Intervention in International Society**. Oxford: Oxford University Press, 2000. 354 p.