Volume 08 | Número 16 | Julho - Dezembro 2019

MONÇÕES

Revista de Relações Internacionais da UFGD



Deslocamentos Populacionais, Migrações de Crise e Refugiados

UFGD editora

MONÇÕES
Revista de Relações Internacionais da UFGD
ISSN 2316-8323

EXPEDIENTE V. 8, N. 16 – jul./dez., 2019

Editores:
Professor Bruno Boti Bernardi (UFGD)
Professora Déborah Silva do Monte (UFGD)
Professor Matheus de Carvalho Hernandez (UFGD)

Co-editores do número:
Professor Hermes Moreira Jr. (UFGD)
Professor Marco Aurélio Machado de Oliveira (UFMS)

Capa: Gracia Sang A Yang Lee
Logomarca: Gracia Sang A. Yang Lee e Thales Pimenta

Conselho Editorial:

O corpo do Conselho é composto por docentes da Faculdade de Direito e Relações Internacionais da Universidade Federal da Grande Dourados. Sua função é auxiliar nas tarefas administrativas do periódico e contribuir para a formulação de sua linha editorial.

Dr. Alfa Oumar Diallo (UFGD)
Me. Alisson Henrique do Prado Farinelli (UFGD)
Dr. Antonio José Guimarães Brito (FURG)
Dr. Bruno Boti Bernardi (UFGD)
Dr. Cesar Augusto Silva da Silva (UFMS)
Dr. Douglas Policarpo (UFGD)
Dr. Henrique Sartori de Almeida Prado (UFGD)
Dr. Hermes Moreira Junior (UFGD)
Dr. João Nackle Urt (UFGD)
Dra. Lisandra Pereira Lamoso (UFGD)
Dr. Márcio Augusto Scherma (UFGD)
Dr. Mario Teixeira de Sá Junior (UFGD)
Dr. Matheus de Carvalho Hernandez (UFGD)
Dra. Simone Becker (UFGD)
Me. Tchella Fernandes Maso (UFGD)
Dr. Tomaz Espósito Neto (UFGD)

Conselho Consultivo:

O Conselho Consultivo é formado por pesquisadores/docentes de reconhecida produção científica em Relações Internacionais e áreas afins. Tem por função contribuir e avaliar as propostas para a revista.

Dr. André Luis Reis da Silva (UFRGS)
Dr. Antonio Carlos Lessa (UNB)
Dr. Bruno Ayllón Pino (IUDC/ UCM)
Dr. Carlos Eduardo Vidigal (UNB)
Dr. Carlos Roberto Sanchez Milani (IESP-UERJ)
Dr. Carlos Roberto Pio da Costa Filho (UNB)
Dr. Carlos Eduardo Riberi Lobo (UNIFAI)
Dra. Cristina Soreanu Pecequilo (UNIFESP)
Dr. Jaime Cesar Coelho (UFSC)
Dr. Luiz Eduardo Simões de Souza (UFAL)
Dr. Marcos Cordeiro Pires (UNESP/Marília)
Dr. Shiguenoli Miyamoto (UNICAMP)
Dra. Tânia Maria Pechir Gomes Manzur (UNB)
Dra. Katiuscia Moreno Galhera (UEL)

Diagramação: Hermes Moreira Junior

Editoração: Hermes Moreira Junior

A revisão e o conteúdo dos artigos são de total responsabilidade dos autores e não expressam a opinião do Conselho Editorial.

É autorizada a reprodução do conteúdo publicado, desde que não se altere seu conteúdo e seja citada a fonte.

ISSN: 2316-8323
Contato:
Monções: Revista de Relações Internacionais da UFGD

Universidade Federal da Grande Dourados
Faculdade de Direito e Relações Internacionais - Curso de Relações Internacionais
Rua Quintino Bocaiúva, 2100 - Jardim da Figueira - CEP 79.824-140 - Dourados/MS. Telefone: (67) 3410-2467 / 3410-2460
E-Mail: revistamoncoes@ufgd.edu.br

MONÇÕES
Revista de Relações Internacionais da UFGD
ISSN 2316-8323

DESLOCAMENTOS POPULACIONAIS, MIGRAÇÕES DE CRISE E REFUGIADOS

Hermes Moreira Jr.
Professor da Faculdade de Direito e Relações Internacionais da UFGD
Coordenador da Cátedra Sérgio Vieira de Mello ACNUR/UFGD
hermesmoreira@ufgd.edu.br

Marco Aurélio Machado de Oliveira
Professor do Mestrado em Estudos Fronteiriços da UFMS - Campus do Pantanal
Co-fundador do Coletivo Circuito Imigrante
marco.oliveira@ufms.br

O início do século XXI pode ser marcado de diversas formas. Podemos elencar: as guerras ao terror, e suas graves consequências; a popularização da internet, e todas suas decorrências; a consolidação da China como ameaça à hegemonia das grandes potências ocidentais sobre o mundo, e seus impasses. Qualquer uma delas, ou outras que não inserimos aqui, não pode ser enxergada apenas como uma virada de página de um século para outro. Da mesma forma ocorre com as migrações internacionais, com suas variadas formas, estratégias, repercussões e impactos. As atualizações que esses movimentos populacionais estão sujeitos são marcadas, também, pelas assimilações que obtiveram a partir daquelas novidades que mencionamos.

Sem dúvida, os movimentos migratórios internacionais se avolumaram, isso em função, também, do aumento de guerras e catástrofes ambientais, principalmente nos países mais pobres. Consideramos que isso tenha ocorrido como consequência de uma somatória de elementos que aqui é difícil de ser resumida. Além dos conflitos e das tragédias, ocorridos por motivações internas ou externas a cada país, as formas como os vizinhos reagiram ou não, os posicionamentos políticos das nações mais desenvolvidas, as rotas que foram abertas ou consolidadas, as estratégias de sobrevivência e de administração dos recursos para chegar a um destino são apenas alguns dos pontos a constar nas observações. Há outros, diretamente ligados aos

países em que escolhem, ou não, para sua reconstrução. E, neste ponto, reside aquilo que Michel Foucher denominou por obsessão pelas fronteiras, que pode ser entendida como uma expressão de endurecimento de práticas de controle por parte dos estados nacionais envolvidos. Mas, também, como uma atualização da governamentalidade ensinada por Michel Foucault, que se expressa, por exemplo, na seleção de 'bons imigrantes', que ocorre há muitos anos.

As formas de assimilação, as táticas de envolvimento com a sociedade local, as manutenções de redes familiares com o país de origem, são alguns dos pontos, que aparecem, mais sob a forma interrogativa do que exclamativa, residem nos corações e mentes desses personagens. De forma quase antagônica, os receios em aproximar, as práticas solidárias ou xenófobas, os níveis permitidos para o acesso à cidadania, aqui entendida em seu sentido político e não jurídico, permeiam aqueles que atuam nas esferas administrativas e a sociedade que os acolhe ou repele, de maneira quase que geral, além dos organismos de defesa da cidadania e promotores de oportunidades. O debate a respeito da migração internacional - pensando em seu trajeto, desde a decisão familiar ligada à saída, os caminhos enfrentados e as formas como vão lidar na nova sociedade em que vão viver - não cessa.

Dados do Alto Comissariado das Nações Unidades para Refugiados (ACNUR) indicam que, em 2018, o número de pessoas forçadas a se deslocar de suas comunidades de origem em razão de guerras, violência ou perseguição bateu recorde pelo quinto ano consecutivo, ultrapassando os 70 milhões. Além disso, como reflexo da degradação ambiental e das mudanças climáticas, migrações por estresse socioambiental têm se intensificado da maneira considerável nesse início de século XXI. Com efeito, a governança das migrações e deslocamentos transnacionais se configura como um dos principais desafios da política internacional contemporânea. Objeto de pactos e declarações no âmbito da Organização das Nações Unidas, o tema mobiliza agendas políticas mundo afora. Ao passo que instituições multilaterais, organizações da sociedade civil e órgãos governamentais se articulam para atender a demandas relacionadas a estes fluxos populacionais, movimentos e partidos políticos nacionalistas se utilizam de discursos populistas, antiglobalistas e xenófobos que acarretam em diversas violações aos direitos humanos.

Ao longo da última década a América Latina entrou no circuito de destino e de

origem de fluxos migratórios de cidadãos que abandonam seus países em razão de dificuldades provocadas por crises sociais, econômicas e ambientais, além de indivíduos que buscam reconstruir suas vidas após escaparem de regiões envoltas em conflitos armados e perseguições políticas. Haiti e Cuba, e mais recentemente Honduras e Venezuela, são a origem do maior número de solicitações de refúgio. Além desses, chegam a esse continente migrantes internacionais oriundos de países da África, Oriente Médio e Ásia, como Angola, Síria e Bangladesh.

Diante desse quadro, a MONÇÕES – Revista de Relações Internacionais da UFGD, em parceria com a Cátedra Sérgio Vieira de Mello ACNUR/UFGD, promove o dossiê “Deslocamentos populacionais, migrações de crise e refugiados”, reunindo 12 artigos de pesquisadores, ativistas e agentes públicos que nos apresentam análises teóricas sobre o tema, radiografias de fluxos migratórios, formulação e execução de políticas públicas, estabelecimento de legislações, experiências de acolhimento e integração, bem como uma série de apontamentos a novos rumos para a pesquisa em nosso país.

Carolina Moulin Aguiar, professora do Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional da Universidade Federal de Minas Gerais abre os debates com o artigo “Entre a crise e a crítica: migrações e refúgio em perspectiva global”. A autora argumenta que “a narrativa sobre a crise global contemporânea das migrações e do refúgio se sustenta por meio da articulação específica entre a dimensão do ‘problema do deslocamento’ e determinadas formas de concepção espaço-temporais das dinâmicas de pertencimento”. Assim, demonstra que o modelo hegemônico de governamentalidade migratória reduz espaços de proteção, cerceia e modula rotas de circulação e promove exclusão daqueles considerados indesejáveis.

Na sequência, Juan Carlos Mendez, professor do curso de Relações Internacionais da Universidad Nacional, na Costa Rica, discute os mecanismos de cooperação sul-sul disponíveis na América Latina e Caribe em “La Cooperación Sur-Sur y el abordaje del desplazamiento transfronterizo causado por desastres y cambio climático: experiencias en América Latina y el Caribe”. Para ele, os princípios baseados em considerações humanitárias e de solidariedade internacional que fundamentam a cooperação Sul-Sul constituem a origem das respostas que os países da região adotaram em matéria de políticas públicas e legislação migratória,

especialmente a partir do trabalho dos Processos Regionais de Consulta em Matéria Migratória.

O terceiro artigo é de Rafaela Julich Morais, agente de integração de pessoas refugiadas na Organização Não-Governamental Círculos de Hospitalidade. Fruto de sua dissertação de mestrado defendida no Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da UFSC, o argumento central do artigo "Mulheres em Refúgio: a marginalização de refugiadas em um sistema internacional hierarquizado" é que a marginalização de mulheres refugiadas, que se reproduz também nas sociedades de acolhida, é "reflexo das relações coloniais de poder que moldam o globo em múltiplas hierarquias de gênero, raça, etnia, nacionalidade e status migratório", que gera a essas mulheres refugiadas exclusão política, social e econômica, as inferiorizando tanto no sul quanto no norte global.

Abrindo as discussões sobre a realidade brasileira, Roberto Rodolfo Georg Uebel, Professor de Relações Internacionais da Escola Superior de Propaganda e Marketing, discute a governança migratória brasileira durante o governo Dilma Rousseff. Em "Governança migratória da administração Rousseff: panoramas e o visto humanitário", Uebel realiza uma análise sintetizada de fluxos migratórios, solicitações de asilo e concessão de refúgio a latino-americanos e africanos no Brasil durante os anos de 2011-2016, com dados coletados em sua pesquisa de doutorado, defendida no Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos Internacionais da UFRGS.

O quinto artigo é resultado de outra pesquisa de doutorado. Realizada no Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da UNESP, a pesquisa de Gabriela Garcia Angelico se apropria do referencial teórico do filósofo alemão Jürgen Habermas para apresentar o caso das políticas públicas deliberativas do município São Paulo em "As políticas públicas do município de São Paulo para refugiados e migrantes analisadas a partir do referencial habermasiano: um novo paradigma para o Brasil?". Segundo a autora, a experiência de São Paulo poderia ser replicada, inaugurando um paradigma jurídico e político de caráter emancipatório, ao entender "o ser humano que migra como sujeito de direitos, que deve ter a sua ação e participação políticas asseguradas".

A seguir, o professor do Instituto de Ciências Sociais da UnB Leonardo Cavalcanti, o professor de Sociologia da UFPR Marcio Oliveira, o Doutorando em

Sociologia da UFPR Pedro Marchioro e a Mestre em Ciências Sociais pela UnB Lorena Cordova, apresentam resultados de pesquisa realizada pelo Laboratório de Estudos sobre Migrações Internacionais da Universidade de Brasília em conjunto com a Universidade Federal do Paraná a respeito dos impactos da crise econômica sobre a população migrante, observando o caso dos haitianos na cidade de Curitiba. Em "Imigração haitiana em Curitiba e crise econômica: o emprego estratégico de redes migratórias e os capitais de mobilidade em contexto de crise", os autores defendem que a crise pela qual passa nosso país, com forte retração na atividade econômica, gera impactos nos projetos dessa população imigrante, conferindo cada vez mais importância às redes e ao capital migratório como resposta ao atual cenário.

A migração haitiana também é foco do trabalho de Adriana Capuano de Oliveira, professora da Universidade Federal do ABC, Maura Bicudo Véras, professora da PUC-SP, e da ativista social do movimento Conviva Diferente e mestranda em Ciências Sociais da UFABC Érika Andrea Butikofer. Através de um trabalho etnográfico realizado em Guaianases, na periferia do município de São Paulo, as pesquisadoras buscaram conhecer a dinâmica dos migrantes haitianos que deixam suas moradias temporárias localizadas no centro da cidade para se inserirem em bairros periféricos, como demonstrado em "Migração e periferização: o caso dos haitianos em Guaianases/SP e os desafios do pertencer".

O último trabalho sobre a migração haitiana desse dossiê é apresentado por Bruna Ribeiro Troitinho, Doutoranda no Programa de Pós-Graduação Ciências Sociais da Universidade Federal de Santa Maria. Como parte das atividades do MIGRAIDH, Grupo de Pesquisa, Ensino e Extensão Direitos Humanos e Mobilidade Humana Internacional, a autora também se apropriou da metodologia do trabalho etnográfico para conhecer o "sonho perseguido por jovens haitianos que ingressaram na Universidade Federal de Santa Maria a partir da política de acesso ao ensino superior", que resultou dos trabalhos da Cátedra Sérgio Vieira de Mello ACNUR/UFSM junto às instâncias da administração central da universidade, como apresentado no artigo "Política de Acesso ao Ensino Superior e o sonho do Diploma Diáspora Haitiano".

Dando sequência ao dossiê, João Carlos Jarochinski Silva, professor de Relações Internacionais da Universidade Federal de Roraima e Bernardo Adame

Abrahão, Delegado da Polícia Federal, no artigo “Contradições, debilidades e acertos dos marcos de regularização de venezuelanos no Brasil” analisam a forma como o Estado brasileiro tem lidado com o fluxo migratório venezuelano inclusive à luz das normas emergenciais para o tema. De acordo com os autores, “o reconhecimento da grave e generalizada violação de direitos humanos na Venezuela, apesar de tardia, foi adequada aos compromissos internacionais assumidos pelo Brasil”.

Também da Universidade Federal de Roraima vem o artigo seguinte, “O Ensino de português como língua de acolhimento e seu papel como facilitador do processo de integração de imigrantes venezuelanos em Roraima”, de Gustavo da Frota Simões, professor de Relações Internacionais da UFRR e Carolyne de Melo Ribeiro Tavares, professora de Português como língua de acolhimento no projeto da Cátedra Sérgio Vieira de Mello ACNUR/UFRR. O artigo apresenta o ensino de português como parte do Projeto Acolher, prática de extensão oferecida pela Universidade Federal de Roraima como ferramenta de integração de imigrantes e refugiados venezuelanos à sociedade de destino.

O último dos artigos que trabalha com a migração venezuelana vem da Universidade Estadual da Paraíba. Andrea Pacheco Pacífico, Professora da UEPB e Sarah Fernanda Lemos Silva, Mestranda em Relações Internacionais na UEPB, analisam como o Programa Nacional de Interiorização promovido pela Operação Acolhida na cidade de João Pessoa se fortaleceu com os instrumentos de cooperação estabelecidos entre as Agências da ONU, Governos federal, estadual e municipal, Organizações Não-Governamentais e Universidades. A análise desse mecanismo está apresentada em “A cooperação como instrumento para fortalecer a integração de migrantes forçados venezuelanos na Paraíba em 2018”.

Finalizando o dossiê, Alex Guedes Brum, que é Doutorando em História pela FGV-RJ, apresenta “As políticas de vinculação do Brasil e da Turquia para suas comunidades no exterior no pós-Guerra Fria: uma análise comparativa”. Ao buscar semelhanças e diferenças nos atores responsáveis pela formulação e na implementação, o autor demonstra que a Turquia se encontra em situação muito mais consolidada de vinculação com sua população emigrante do que o Brasil.

Este dossiê contou com contribuições altamente valorosas, mesclando reflexões teóricas, análises de legislação e políticas públicas, e experiências de

atividades de extensão com a população migrante e de refugiados. Espera-se que ele possa contribuir ainda mais com a consolidação do campo de estudos sobre migrações e refúgio no Brasil, assim como subsidiar o trabalho de agentes governamentais e organizações que atuam pela garantia de direitos e promovem a integração de migrantes à sociedade brasileira. Para abrir os trabalhos desse dossiê, convidamos as leitoras e os leitores a acompanhar a entrevista realizada com o professor Duval Magalhães Fernandes, uma das referências nos estudos sobre migrações internacionais em nosso país. Uma boa leitura a todas e todos, com votos para que se abram novos caminhos de pesquisa e intervenção a partir do material reunido nesse número da Revista Monções!

Dourados e Corumbá, Mato Grosso do Sul
29 de maio de 2020

MONÇÕES
Revista de Relações Internacionais da UFGD
ISSN 2316-8323

ENTREVISTA COM DUVAL MAGALHÃES FERNANDES

Entrevistadores

Marco Aurélio Machado de Oliveira
Professor do Mestrado em Estudos Fronteiriços da UFMS

Hermes Moreira Jr.
Professor da Faculdade de Direito e Relações Internacionais da UFGD

Duval Magalhães Fernandes é Professor do Departamento de Economia e do Programa de Pós-Graduação em Geografia da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC-MG). Graduado e Mestre em Economia pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) na década de 1970, especializou-se em Demografia na tradicional École des Hautes Études en Sciences Sociales, em Paris, área na qual se tornou Doutor, anos mais tarde, novamente na UFMG. Realizou Pós-Doutorado no Instituto Ortega y Gasset, em Madri, foi consultor do Ministério das Relações Exteriores do Brasil, do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR) e Professor Visitante na Universidad Cayetano Heredia, em Lima. É uma das principais referências brasileiras em estudos sobre migrações internacionais, tendo sido um dos pioneiros a pesquisar a migração haitiana em nosso país. É Bolsista Produtividade em Pesquisa do CNPq.

PERGUNTA. Como o Sr. avalia os fluxos migratórios na atualidade e seus impactos em nosso continente?

RESPOSTA: Ora, os fluxos migratórios na atualidade têm grande impacto em nosso continente. Estados Unidos, Canadá e, em alguns casos, o México são países que atraem imigrantes. No caso do México, é um país de emigração e de imigração e, atualmente, também de trânsito. Na América do Sul, temos a situação venezuelana, que hoje chama mais a atenção por conta do volume de migrantes que têm saído do país, principalmente em direção à Colômbia, Peru, Equador, Chile, ficando o Brasil em quinto lugar, neste aspecto. Por outro lado, em momento mais recente neste decênio, a partir de 2011, o Brasil foi um local para onde se dirigiram vários imigrantes do Haiti. Em termos da América do Sul, o Brasil foi o primeiro país para esse fluxo migratório que, de certa forma, continua, mas não na mesma intensidade do passado, mas é um fluxo presente. Neste caso, o Brasil, para alguns haitianos, virou país de destino, dentro de seu projeto migratório, e para outros foi, simplesmente, um país de trânsito, no trajeto para os Estados Unidos, que é o projeto maior de parcela considerável de haitianos, mas, também, em direção ao Chile ou outros países da América do Sul. Hoje esse processo refluiu, e as dificuldades em termos de continente, com as políticas, principalmente do governo estadunidense, que de certa maneira influencia as políticas migratórias em outros países da região, torna esse trajeto em direção aos Estados Unidos, ou mesmo ao Canadá, de muita vulnerabilidade e de elevadíssimo risco.

P. Ainda sobre o nosso Continente, as respostas governamentais a esses fluxos têm produzido que tipo de efeitos?

R: Como mencionado, as respostas governamentais, atualmente, não são autônomas. Por exemplo, a medida do governo mexicano em cercear alguns movimentos pela fronteira sul em direção à fronteira norte, claramente em direção aos Estados Unidos, foi de certa forma delineada, desenhada, pelos estadunidenses que exigiram do país, via chantagem econômica, postura mais firme no sentido de impedir a entrada de imigrantes que queriam, simplesmente, transitar pelo México. Não podemos esquecer que, em passado não muito longínquo, os mexicanos,

também por pressão do governo americano, passaram a exigir dos brasileiros visto de entrada no país. Podemos esperar, quem sabe, uma situação semelhante no futuro. Na América do Sul, o atendimento aos imigrantes venezuelanos, principalmente no Brasil, dentro do formato que vem sendo utilizado hoje, tem forte influência do governo americano por conta de seus interesses na região. Assim, de uma maneira geral, podemos dizer que os governos não têm sido autônomos na tomada de decisão em relação à migração internacional. Esses seguem algumas normas políticas de outros países. Por exemplo, dentre as diversas teorias que buscam explicar os motivos dos haitianos terem optado por vir ao Brasil, há aquelas que veem nessa migração um dedo dos Estados Unidos no sentido de dirigir esse fluxo que poderia fluir para aquele país por conta do terremoto de 2010 no Haiti. O que mostra tudo isso é que não temos políticas migratórias autônomas, mas sim propostas para atender a interesses políticos de países com importante influência econômica na região.

P. O Conjunto de mecanismos internacionais é adequado para atender a realidade atual de fluxos migratórios?

R: O Pacto Global para migração, celebrado em 2018 sob os auspícios da ONU, é, no momento, o mecanismo mais importante de governança migratória na comunidade internacional. No entanto, é interessante notar que países que tiveram forte fluxo de imigrantes em período recente, e que também são países governados por partidos populistas de direita, foram os que se recusaram a assinar o documento final do Pacto Global. Nesse grupo estão os Estados Unidos, a Hungria, a Polônia e, após alguma hesitação, o Brasil. Os Estados Unidos vinha participando do processo de construção do Pacto Global e quando o Partido Republicano chega ao poder o presidente faz saber que entende a migração como uma prerrogativa de políticas internas americana e que não tem nenhuma relação com o resto do mundo. As decisões, portanto, são internas, de governo, e atingem os migrantes, mas sem que tenha relação com outros governos no âmbito de um pacto multilateral. No caso do Brasil, essa saída, possivelmente, foi só uma demonstração de boa vontade para com o vizinho do norte, e mostrando que a política na área internacional seria a de um alinhamento direto e instantâneo com os Estados Unidos, ou com as decisões

americanas. Certamente, em se tratando da migração, o Brasil não tem uma proposta de política regional. No caso da migração venezuelana na região, países com governos identificados como conservadores, ou mesmo populistas, formaram o que é conhecido como Grupo de Lima, e a partir daí pressionaram o governo venezuelano para tomar medidas contra a migração, mas, também, de forma concertada, fizeram intervenções diretas na política interna do país, com apoio explícito às tentativas de golpe de Estado ou mesmo de gerar incidentes nas fronteiras com Venezuela. Exemplo disso foi a tentativa de entrada forçada de comboios humanitários que partiram da Colômbia e a pífia tentativa de fazer o mesmo na fronteira entre Venezuela e Brasil. Em resumo, certamente não temos um mecanismo internacional adequado para governança migratória. Busca-se hoje, se formos olhar o caso da Europa, algum entendimento em termos de atendimento e recebimento de imigrantes, mas de qualquer maneira ainda não é algo que possa ser considerado como uma política regional estabelecida. Houve sim a tentativa do Pacto Global, mas que até o momento ainda não mostrou seus efeitos. Mas, conseguir chegar ao primeiro documento acordado entre os países, mesmo que não seja um texto impositivo, é um grande avanço considerando as situações que ocorreram no passado.

P. Como o Sr. avalia a participação do Brasil nesse contexto?

R: Lamentavelmente o Brasil tomou a posição de ir contra a tentativa de um acordo multilateral relativo à imigração, que foi o Pacto Global. É interessante que o país sempre participou de todos os fóruns no qual o tema foi debatido, foi um dos países que tomou a frente em termos de trabalhar a questão desse acordo global, mas na mudança de governo ele se retira. O que chama a atenção é a tentativa de reaplicar no Brasil algumas das medidas do governo estadunidense, que tem por tradição atuar no cenário internacional com a visão bilateral e não multilateral. Vimos, em 2019, a postura de rejeição dos ministros da Economia, das Relações Exteriores, e do próprio Presidente brasileiro em relação ao MERCOSUL, mesmo que ao final, quando apareceu o acordo com a União Europeia, tiveram que voltar atrás e enaltecer a importância desse acordo, mesmo mantendo tentativas de acordos bilaterais. A questão do acordo de livre trânsito no MERCOSUL funcionou no sentido

de regularizar a situação de vários imigrantes de países da região, mas ainda está longe de ser um acordo que permita efetivamente um trânsito. Trânsito este que se estivesse em uma situação ideal, permitiria, não apenas as pessoas, mas, também, as pessoas com seus títulos acadêmicos, suas qualificações profissionais, trabalharem em um ou outro país, sem a necessidade de validação de diplomas ou certificados. Então, ainda temos muito o que caminhar para conseguir chegar ao ponto de ter um real livre trânsito de pessoas no âmbito do MERCOSUL. No plano internacional, o Brasil tem se mostrado muito aberto à questão do acolhimento de refugiados, principalmente de sírios, mas é claro que devemos lembrar que nós não estamos em uma fronteira com o país em conflito. Então, os sírios têm que fazer todo o trajeto desde o local de residência ou refúgio até o Brasil, e o fazem por conta própria, o que cria uma limitação em relação ao número de pessoas que conseguem chegar ao país, um pouco distinto do que acontece na Europa ou em países próximos às zonas de conflito. O que nós assistimos hoje no discursos de alguns setores, ao tratarem da legislação brasileira, é tentar modificar artigos da nova Lei de Migração (Lei 13.455 de 2017) incluindo alterações que buscam resgatar pontos da antiga Lei, o Estatuto do Estrangeiro (Lei 6.815 de 1980), que tinha como inspiração a preocupação com a Segurança Nacional e não os direitos dos imigrantes. Propostas de projetos no Senado Federal buscam desvirtuar o espírito da nova lei da migração, incluindo nela a possibilidade de perseguição ao estrangeiro, sua prisão e expulsão, por uma mera solicitação de um juiz. Nós já vimos em outros casos da história recente da política brasileira um juiz de primeira instância assumir poderes quase ditatoriais, tomando a si todas as questões relativas à condenação e julgamento de pessoas sem ter em conta os direitos constitucionais dos acusados. Fica a pergunta o que poderia acontecer com um estrangeiro?

P. Há sinergia entre organismos internacionais, organizações não-governamentais e o poder público no Brasil para evitar crises decorrentes desses fluxos?

R: É muito interessante quando comparamos dois fluxos migratórios recentes que tiveram o Brasil como destino: a migração de haitianos e a migração de venezuelanos. O primeiro iniciado ao final de 2010, com maior volume em 2014 e

2015, e ainda presente, em menor escala em 2019. A migração venezuelana está em processo crescente cujo final não pode ainda ser previsto. Em termos de volume daqueles que permaneceram no Brasil, o resultado é quase similar, é lógico que pela proximidade da Venezuela, e pelo volume de sua população, os números são um pouco maiores. Por exemplo, houve, até meados de 2019, a entrada de venezuelanos de aproximadamente 400 mil, mas a permanência é de 140 mil a 150 mil pessoas. No caso dos haitianos podemos falar de um total de 100 mil a 110 mil pessoas. Isso indica que a magnitude das duas comunidades, dos dois fluxos, é bastante próxima. No caso dos haitianos, de forma distinta do que aconteceu com os venezuelanos, o país de origem não faz fronteira com o Brasil. Uma vez chegando ao destino e com poucos recursos não havia forma de retornar ao ponto de partida. Então, neste caso, só havia uma possibilidade: ir em frente. Sua migração agora era continuar aquele projeto, ou aquele processo. No caso venezuelano, ainda há possibilidade de retorno próximo à fronteira, mesmo assim, um conjunto de migrantes ficou no país. Em primeiro lugar é importante destacar que nos dois casos, na fase inicial, foi a sociedade civil, principalmente as organizações religiosas, que tomou a frente do processo de acolhida, estando junto aos migrantes, buscando atender às suas necessidades, e tentando de certa forma auxiliar na preparação de documentação para que pudessem apresentar as suas demandas ao governo brasileiro, isto é, uma demanda de visto temporário ou de refúgio, no caso dos venezuelanos, e no caso dos haitianos, a solicitação de refúgio. No caso dos haitianos essa presença foi muito forte, praticamente durante todo o processo, perdurando até hoje. No caso dos venezuelanos, essas organizações estiveram no momento inicial auxiliando não só os imigrantes, mas também os órgãos de governo que não tinham como responder ao fluxo dos imigrantes. Quando a situação tomou maior amplitude os organismos internacionais começaram a intervir e na medida que o processo avançava o governo federal passou a ter maior protagonismo montando o projeto “Operação Acolhida”, coordenada pelas forças armadas. É nesses aspectos que as diferenças são enormes. Se no caso dos haitianos não víamos os uniformes das Nações Unidas, com os símbolos de cada uma das agências, não víamos a comunidade de organismos internacionais, ONGs internacionais, apoiando e trazendo recursos, no caso dos venezuelanos essa presença tornou-se clara. No âmbito da administração pública, no caso dos haitianos, era o governo estadual e o

governo municipal que estavam à frente do processo, tanto nos pontos de entrada na fronteira como nas cidades de destino e, eventualmente, o governo federal com algum pequeno auxílio. No entanto, foi a sociedade civil que buscou caminhos para que esses imigrantes pudessem sair da fronteira norte, indo para São Paulo, ou para o sul do país, locais onde seria possível encontrar opções de trabalho. Até mesmo empresários tomavam a frente e iam buscar esses imigrantes na região norte. O contexto econômico no qual acontece a migração venezuelana é completamente distinto e as oportunidades de emprego não são tão grandes como no início da década de 2010. Nesse quadro, os organismos internacionais, o governo federal e os militares passam a coordenar o processo de gestão do recebimento dos imigrantes da Venezuela. Apesar de algumas vozes na área federal insistirem em colocar que o governo federal não teria condições de assumir todo esse processo, a realidade mostra que a sociedade, governo federal e organizações da sociedade civil têm em mãos os mecanismos, legais e materiais necessários para a gestão de fluxos migratórios. Mecanismos esses construídos com base nas lições aprendidas na gestão do processo migratório dos haitianos. No momento, o que assistimos, com apoio de organismos internacionais, é a militarização da governança migratória no país, o que pode indicar, para o futuro, a transformação da migração internacional em uma questão na qual a segurança nacional poderá ter prioridade em contraposição aos direitos dos imigrantes.

P. Qual sua avaliação sobre o estado da arte das pesquisas sobre fluxos migratórios no Brasil e na América Latina? De que modo o conhecimento que vem sendo produzido tem subsidiado a formulação de políticas públicas?

R: Na América Latina e Caribe e na América do Norte, principalmente no México, a produção acadêmica sempre foi muito rica. Certamente, a migração no México, mais especificamente para os Estados Unidos, é um processo muito antigo, assim como na América Central. São países que passaram por situações de crises internas que desaguaram em muita violência contra a população, o que leva, lógico, a um processo migratório inter-regional. No caso da América do Sul, a produção acadêmica é grande e tem uma tradição, principalmente na Argentina, no Chile, países com históricos de imigração, mas nos anos de 1970 e seguintes, por razões políticas e econômicas tiveram forte emigração. Há também países que,

historicamente, têm processo de emigração como o caso da Bolívia e do Equador. No Brasil, é interessante que não se tem um registro muito grande da produção acadêmica. Se olharmos a base da CAPES, que tem os registros da produção de teses e dissertações elaboradas no país, até o ano 2000, não se tinha um volume de produção na área de ciências humanas e sociais que tratasse a migração internacional que poderia ser considerada como uma grande produção. Foi necessário chegar a meados da primeira década deste século para que alcançássemos o volume de mil produções quer sejam de teses ou dissertações sobre migrações internacionais. Um marco interessante nessa discussão sobre a migração internacional foi, em 1995, quando a Professora Neide Lopes Patarra, à época na Unicamp, com um projeto apoiado pelo Fundo de Populações das Nações Unidas, fez um aprofundado levantamento sobre o tema, convidando vários especialistas para tratar a migração internacional. Esse projeto levou a duas publicações e se pode dizer que são publicações seminais com relação à migração internacional no país. É claro que outras publicações, outros importantes trabalhos existiam à época, mas esse foi um esforço de compilação do estado da arte sobre a migração internacional no país. Após a criação da Comissão Nacional de População e Desenvolvimento (CNPD), em 1995, a discussão do tema ganhou visibilidade com a elaboração de um estudo, coordenado pela Professora Mary Castro, sobre a migração internacional no Brasil. Esse trabalho foi também um marco em relação ao tema. Hoje, após a chegada dos imigrantes haitianos e também a chegada dos venezuelanos, há extensa produção na área das migrações internacionais. É importante ressaltar os trabalhos que tratam da migração de brasileiros em outros países. Os primeiros textos remontam aos anos 1993, 1994. São relevantes trabalhos que tratam da comunidade de brasileiros nos Estados Unidos, Portugal, Inglaterra e outros países. De qualquer forma, é nos anos 2000, e praticamente após os 2010, que efetivamente vamos poder dizer que temos uma situação da migração internacional sendo um objeto de estudo da nossa comunidade de pesquisadores. Hoje vários centros têm seus observatórios de migração, com destaque para o Observatório na Unicamp, possivelmente o que tem maior produção na área, e há trabalhos que envolvem até a produção de dados como o caso do observatório da UnB (OBMIGRA), que tem convênio com o governo federal e está disponibilizando os registros administrativos de várias fontes. Na realidade, o que podemos dizer é

que no caso do Brasil, é no momento atual que dispomos de elementos para avançar mais nos estudos da migração internacional, e não depender única e exclusivamente do Censo demográfico que, infelizmente, em 2020 irá retirar uma das questões que seriam mais importantes para aqueles que analisam a saída de brasileiros para outros países. É lamentável que aqueles que deveriam estar trabalhando para melhorar a qualidade da informação, são insensíveis para o tema. Mesmo assim, creio que vai ser possível avançar nessas análises no futuro.

P. Quais dificuldades o sr. enxerga na integração dessa população migrante à sociedade brasileira, sobretudo nesse nosso contexto atual?

R: Não há como negar que o Brasil tem uma tradição histórica na recepção de imigrantes, mas, ao final da década de 2000, a chegada de imigrantes de várias partes do mundo mostrou a outra face da moeda construída no mito da cordialidade. Na realidade, foi mostrada a face da xenofobia associada ao racismo, sempre presente, e também à intolerância, que tinham maior ou menor ênfase dependendo da situação. No caso dos haitianos e senegaleses que chegaram ao Brasil no momento da Copa do Mundo e das Olimpíadas, a questão racial falou mais forte. Em outro momento, na cidade de Belo Horizonte, um imigrante estadunidense foi agredido por razões homofóbicas. Então, no caso do Brasil, eu acredito que não temos no trato com o imigrante só a prevalência da xenofobia, temos sim o racismo e homofobia, e todas as outras situações de segregação que podemos colocar. A partir deste ponto vemos que a integração desses imigrantes na sociedade brasileira, principalmente aqueles em situação de maior vulnerabilidade, é sempre difícil. Ainda encontramos pessoas que dizem que os imigrantes estão tomando os postos de trabalho de brasileiros. No entanto, não se comenta sobre a situação daqueles imigrantes que contribuem para o crescimento do país, ou mesmo, de uma maneira mais simples, no aumento das oportunidades de emprego. Volto a mencionar a cidade de Belo Horizonte, onde, assim como em outras cidades, há vários pequenos restaurantes, alguns familiares, que trabalham com a culinária árabe. São restaurantes que pertencem a imigrantes recentes, em sua maioria refugiados que vieram da Síria, e em cada restaurante, apesar da estrutura familiar, é possível encontrar um, dois, até três auxiliares que são brasileiros. Isto é, são

brasileiros que estão tendo emprego por conta da chegada desses imigrantes. Ao contrário de tomar postos de trabalhos, eles estão abrindo portas para que brasileiros possam ter um emprego. Poderia citar outros exemplos como a comunidade chinesa que tem grande participação no comércio nos shoppings populares, nos quais a mesma dinâmica de criação de postos de trabalho acontece. A integração se faz, em primeiro lugar, pelo idioma, e não temos uma política pública que garanta a oferta de cursos de idioma português. O que temos são algumas atividades em uma ou outra escola, na maioria dos casos cursos oferecidos por organizações da sociedade civil, mas não uma política, como a do EJA, que possa oferecer o ensino do nosso idioma para os imigrantes como uma obrigação na esfera municipal, na cidade de residência do imigrante. Certamente tal política iria, em muito, contribuir para a integração do imigrante. Outro aspecto importante é trabalhar nas escolas, junto às crianças e jovens, a questão da migração, construindo ali a cidadania, no sentido de incorporar a ideia do imigrante, do outro, que está no país com direitos iguais a todos os cidadãos. Dentro do contexto atual, o que temos visto em termos de declarações do governo federal, ou de alguns representantes desse governo, ou de grupos que apoiam incondicionalmente o governo, são sinais claros de uma tentativa de implantar a xenofobia no país, como também incentivar a xenofobia contra brasileiros no exterior. Não pode ser esquecida a fala do Presidente da República, quando esteve nos Estados Unidos, e em um pronunciamento chamou de vagabundos os brasileiros que ali trabalhavam. O Presidente se esqueceu, ou não quis lembrar, de que parte do resultado positivo da balança de pagamentos do Brasil vem de recursos encaminhados pelos migrantes para o país, ou seja, as remessas. Na primeira década dos anos 2000, em 2005, 2007 e 2008, esses recursos representavam mais que as nossas exportações de café, ou mesmo a exportação de veículos de passeio. Eram recursos que entravam no país com sinal positivo e contribuíram de maneira explícita para ampliar as reservas brasileiras, que hoje é o esteio, praticamente, de toda política econômica. Ao mesmo tempo há de se considerar o impacto local dessas remessas nas comunidades de origem dos migrantes, via os investimentos produtivos e sustento de famílias. Esse quadro nos mostra que não há uma visão clara com relação a integração do imigrante com propostas de políticas públicas. Facilitar o acesso à documentação é primordial – documento de residência, CPF, carteira de

trabalho – mas não o bastante se buscamos a integração do imigrante na sociedade brasileira.

P. Que cenário é possível traçar para os fluxos migratórios mundiais em um momento de ascensão e consolidação de movimentos, partidos e governos ultra-conservadores?

R: O que acontece hoje, na realidade, não é nada mais nada menos que uma reação a uma situação de crise econômica. Quando o capital perde sua forma de acumulação ele precisa fazer reformas, e nesse processo de reformas é necessário trazer movimentos que têm visões conservadoras, que envolvem até sociedades teocráticas. Ou seja, seria a vontade de Deus que tal situação aconteça, e a partir daí você pode buscar refúgio em um local onde haverá alguém que irá dizer que a situação pela qual você passa está prevista nos planos de Deus e que você deve se resignar ou procurar na fé fazer tais mudanças. Isso é um processo de realinhamento de toda questão econômica e política mundial. Esses governos populistas atendem a esses chamados. No entanto, há uma situação que é muito clara, principalmente nos países em desenvolvimento, o processo de transição demográfica nesses países já está chegando ao final, isto é, as altas taxas de mortalidade e natalidade observadas no passado, e que levavam a um pífio crescimento da população, tiveram quedas em período muito curto de tempo, 25 ou 30 anos, comparados com o padrão médio de 150 anos para a transição na Europa. Esse processo, em um primeiro momento, gerou altas taxas de crescimento populacional e, em período recente, ao se completar a transição, indica taxas de crescimento muito reduzidas e, em futuro próximo, aponta para taxas negativas. Com isso chegamos a um momento em que a população está envelhecendo, não só por conta de sobrevida dos idosos, mas, principalmente, pela queda da fecundidade. Isto é, a estrutura etária de uma população envelhecida onde há uma redução da população economicamente ativa e da força de trabalho. Portanto, os países que completaram a transição têm necessidade de atrair população em idade laboral. O que hoje está sendo colocado não é uma postura contra a migração, mas contra uma migração que não pode ser controlada. A visão da migração altamente qualificada, a visão da migração de pessoas com conhecimento técnico que possa

entrar rapidamente no mercado de trabalho é aceita por todos os países, aliás, mais do que aceita, é incentivada. Então, nesse quadro a proposta dos países é de fechar as fronteiras, mas deixar uma porta pela qual, seletivamente, as pessoas possam entrar. É desejável que o imigrante regular preste seus serviços e no momento da aposentadoria volte ao seu país de origem, e não acarrete novos custos ao sistema previdenciário do país de acolhida. Nesse contexto de exploração, alguns trabalhos mostram que apesar do grande volume de remessas que o México recebe dos Estados Unidos, isto é dos imigrantes mexicanos que estão naquele país, o aporte que o México faz para os americanos em termos de transferência de investimentos sociais, é três ou quatro vezes maior que os ganhos com as remessas. Isso significa que a pessoa ao ir para os Estados Unidos que já tem, por exemplo, alguma formação escolar, o custo dessa formação foi bancado pela sociedade mexicana, e quem vai melhor aproveitar esse investimento é a sociedade dos Estados Unidos. Sendo que o pagamento desse custo para a sociedade mexicana será por meio de remessas, que não compensa, em termos monetários, aqueles recursos que foram aplicados. Assim, a estratégia seguida é buscar o especialista formado dentro em uma escola no país de origem. Muitas vezes a escola que seguem dogmas das escolas do país de destino, escolas de formação médica que tem todo seu currículo voltado para um país do hemisfério norte, ou mesmo na economia, na engenharia, que preparam os futuros imigrantes. O que se tem na atualidade é o incentivo a migração de determinado grupo, mas também a criação de outros caminhos, pequenas válvulas, que possam absorver a mão de obra menos qualificada, uma vez que ela também é demandada pelo mercado de trabalho. No entanto, esse grupo estará sempre em uma posição subalterna de mais baixa remuneração na pirâmide laboral, em situações de grande exploração. Ao mesmo tempo, em caso de qualquer problema, o imigrante pode ser devolvido ao seu país ou a qualquer local, pouco importando o tempo de residência ou se está trabalhando no país de destino. É importante sublinhar que alguns países europeus criaram programas para o retorno “voluntário” de imigrantes. Quando cessam as oportunidades de trabalho, por exemplo em caso de uma crise, o imigrante pode buscar o auxílio de instituições para apoiar o retorno ao país de origem. Esses programas têm custos para o imigrante, por exemplo, se ele é detentor de algum tipo de autorização de permanência ela é cassada e, por um período de tempo que varia de 3 a 5 anos, fica

impedido de retornar. Esses migrantes fazem parte de um conjunto de mão de obra que é utilizada e descartada. Nesse aspecto, os fluxos mundiais vão seguindo essa lógica, abrindo oportunidades quando há interesses, fechando as fronteiras quando essas desaparecem, e selecionando os melhores, os mais rentáveis para o trabalho. Em outras palavras, o sistema nos últimos anos foi aperfeiçoado de forma a criar mecanismos para selecionar a mão de obra, chegando mesmo em caso no qual o país interessado desloca pessoas para o país de origem do imigrante e ali faz a seleção tendo em conta as habilidades requeridas no destino. Essa lógica pode ser ampliada por programas de recrutamento permanente, como faz o Canadá, ou por programas de pontos, nos quais o imigrante tem de preencher alguns requisitos mínimos e estar disposto a residir no local que será indicado pelas autoridades migratórias, usualmente regiões de baixa densidade populacional. Após esses processos que podem levar anos, o tão sonhado visto ou carimbo no passaporte abre, no imaginário de quem migra, as portas do paraíso. No contato com a realidade local, em muitos casos, o sonho vira pesadelo, porque será sempre um cidadão de segunda categoria, e tendo sob a cabeça a espada da devolução ou da expulsão para o outro país. Em resumo, não há no horizonte perspectiva favorável para o imigrante, e dadas as condições políticas e econômicas nos países do hemisfério sul, países em desenvolvimento de uma maneira em geral, o sonho da emigração está sempre latente e do outro lado, no mítico destino, a lógica de construção de muros em lugar de pontes ganha cada dia mais adeptos.

MONÇÕES
Revista de Relações Internacionais da UFGD
ISSN 2316-8323

ENTRE A CRISE E A CRÍTICA: MIGRAÇÕES E REFÚGIO EM PERSPECTIVA GLOBAL[1]

Carolina Moulin Aguiar
Professora Adjunta do CEDEPLAR/UFMG
cmoulin@cedeplar.ufmg.br

Resumo: O artigo argumenta que a narrativa sobre a crise global contemporânea das migrações e do refúgio se sustenta por meio da articulação específica entre a dimensão do 'problema do deslocamento' e determinadas formas de concepção espaço-temporais das dinâmicas de pertencimento. Referida articulação é analisada através de quatro chaves: i) a política dos números, ii) a política do movimento, iii) a política do tempo e iv) a política da 'governabilidade'. A junção dessas políticas avança um modelo de 'inteligibilidade' e gerenciamento da mobilidade que vem sendo tomado como ponta de lança no debate sobre os limites da própria globalização. Esse modelo hegemônico de interpretação, embora constantemente tensionado pelas lutas por direitos de refugiados e migrantes e pela própria resistência da mobilidade como fenômeno, tem operado na redução dos espaços de proteção, no cerceamento das rotas e na conversão do movimento em objeto prioritário de intervenção, com vistas a permitir a filtragem, modulação e autorização das formas de circulação desejáveis e a contenção e exclusão, usualmente violentas, dos indesejáveis. Conclui-se que o discurso da crise permite avançar uma governamentalidade migratória globalizada que articula o direito ao movimento como chave fundamental de produção de desigualdades na ordem capitalista contemporânea.
Palavras-chave: refúgio, crise, migrações.

BETWEEN CRISIS AND CRITIQUE: MIGRATION AND REFUGEE PROTECTION IN A GLOBAL PERSPECTIVE

Abstract: The paper argues that the narrative around a contemporary global crisis of refugees and migrants is supported by a specific articulation between the 'problem of displacement' and particular forms of conceptualizing, spatially and temporally, modes of belonging. This articulation is analyzed through four moves: i) the politics of numbers, ii) the politics of movement, iii) the politics of time and iv) a politics of governance. The conjunction of these four axes advances a model of apprehending and managing mobility that has acquired a central place in debates over the limits of globalization processes. This hegemonic approach, though contested by resistance movements from migrants and refugees and by the persistence of human mobility as a global phenomenon, operates to reduce spaces of protection, to shut down safe routes and to convert movement into a priority object of violent intervention. It allows for filtering, modulating and authorizing desirable forms of circulation while, simultaneously and violently, containing and excluding the undesirables. The paper argues that the discourse of crisis enables a global

1 Versões preliminares deste texto foram apresentadas nas aulas inaugurais do curso de graduação em Relações Internacionais da PUC-MG, do curso de graduação em Relações Econômicas Internacionais da UFMG e nos encontros da ABRI e da ANPOCS. Agradeço aos participantes pelos comentários e sugestões. O presente trabalho foi realizado com apoio do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq).

governmentality of migration that articulates the right to move as a central facet of the production of inequalities in the contemporary capitalist global order.
Keywords: refuge, crisis, migration.

INTRODUÇÃO

Vivemos tempos de crise. A noção de 'crise' e seus derivativos – emergência, urgência, exceção, anormalidade, instabilidade – parecem denotar a condição contemporânea. Não parece absurdo afirmar que essa é a marca das relações internacionais do século XXI: da guerra ao terror iniciada em 2001, à crise do sistema financeiro global alavancada pelo colapso do mercado de subprime norte-americano em 2008, à derrocada dos governos de centro-esquerda na América Latina, às ansiedades produzidas por novas ordenações sistêmicas em torno da ascensão chinesa e de outras potências regionais emergentes e do recrudescimento de certo conservadorismo global, passando pela 'crise da União Europeia como modelo supranacional evidenciada pela situação grega e pelo Brexit, chegando finalmente ao debate acerca de uma crise migratória e do refúgio em escala planetária, embora fortemente reverberada pela experiência europeia recente.

A crise se converteu em modo, técnica de governo (COMITÊ INVISÍVEL: 2016, p.27). O espectro da crise evoca necessariamente algumas expectativas sobre a natureza do fenômeno político-social a ser tratado. Ora, se falamos de uma crise migratória e do refúgio, falamos de uma situação em primeiro lugar limítrofe: a crise implica rompimento das relações e dos padrões de 'normalidade' do funcionamento das regras e estruturas, nesse caso, de gerenciamento e acolhida de migrantes e refugiados. Implica um transbordamento e uma incapacidade dos mecanismos regulares de produção de ordem social em lidar com o fenômeno. Envolve, assim, uma expectativa de potencial ruptura com a ordem 'natural' e nacional das coisas (MALKKI, 1992). Essa ruptura está diretamente ligada à construção da questão do refúgio e do deslocamento de pessoas como 'problema' e como 'emergência' no plano internacional (NYERS, 2006). Particularmente, após os atentados de 11 de setembro de 2001, sobretudo no mundo avançado e, cada vez mais, também, nos países subdesenvolvidos, o deslocamento forçado se viu progressivamente articulado a uma concepção de insegurança como risco, atrelada à busca por proteção dos valores culturais e

políticos das sociedades de acolhida, à necessidade de controle fronteiriço e migratório, ao combate ao crime e ao terrorismo.

É, nesse contexto, que o refúgio e a migração forçada passam a ser subsumidos quase que automaticamente em um discurso de medo e ansiedade sobre a potencial perda da coesão e da identidade sociais (HUYSMANS, 2006; BIGO, 2002). Como se produz essa leitura? O presente trabalho argumenta que a narrativa de uma crise global contemporânea das migrações e do refúgio se sustenta por meio de uma articulação específica da relação entre a dimensão do 'problema do deslocamento' e uma determinada forma de concepção espaço-temporal das dinâmicas de pertencimento. Essa articulação será analisada em quatro chaves, divididas por motivos heurísticos, mas claramente interdependentes e relacionadas: i) a política dos números, ii) a política do movimento, iii) a política do tempo e iv) a política da 'governabilidade'. A junção desses processos permite avançar e sustentar um determinado modelo de 'inteligibilidade' e gerenciamento de um fenômeno que, por ser condição inexorável para a existência de dinâmicas ditas globais, vem sendo tomado como ponta de lança no debate sobre os limites da própria globalização. Esse modelo hegemônico de interpretação, embora constantemente tensionado pelas lutas por direitos de refugiados e migrantes e pelo própria resistência da mobilidade humana como fenômeno, tem operado de forma inequívoca e global na redução dos espaços de proteção, no cerceamento das rotas e na conversão do movimento em objeto prioritário de intervenção, com vistas a permitir a filtragem, modulação e autorização das formas de circulação desejáveis e a contenção e exclusão, permanentes e violentas, dos ditos indesejáveis. Nesse sentido, o discurso da crise permite avançar uma política da governamentalidade migratória globalizada que articula o direito ao movimento como chave fundamental de produção de desigualdades na ordem capitalista contemporânea (BAUMAN, 1998).

A POLÍTICA DOS NÚMEROS

O discurso da crise migratória depende de uma determinada concepção sobre a dinâmica e dimensão dos fluxos internacionais contemporâneos. Dimensão inescapável desse processo reside na produção quantitativa do fenômeno, aqui

referida como uma política dos números. Por um lado, a política dos números evoca a percepção de um volume massivo de pessoas circulando através de fronteiras internacionais e buscando outros países de residência que não os seus de origem e/ou nacionalidade. Os conceitos de refugiado e de imigrante pressupõem esse movimento 'internacional', ou seja, a saída do país de origem e/ou residência habitual e a entrada em território estrangeiro. A solicitação de refúgio, por exemplo, deve ser necessariamente feita em outro país e o país de acolhida se obriga a não retornar o solicitante ao lugar de origem (conforme estabelece o princípio da não-devolução) (JUBILUT, 2007).

Tornou-se lugar comum começar qualquer discussão sobre o tema a partir da chave do ineditismo dos números de migrantes e refugiados da atual quadra histórica. Reitera-se, na academia e na mídia, o refrão de que o número de refugiados atingiu cifras recordes, superando a marca dos 60 milhões de pessoas. No campo migratório, diz-se coisa similar: relatórios e declarações de porta-vozes da Organização Internacional para Migrações (OIM) e do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR), de organizações não-governamentais transnacionais e de atores governamentais reportam e repetem dados sobre a 'explosão' dos números de migrante internacionais, em torno de 250 milhões de pessoas. Estima-se que existam um bilhão de pessoas em situação migratória, das quais 25% trabalham ou residem em país diferente daquele de sua nacionalidade[2].

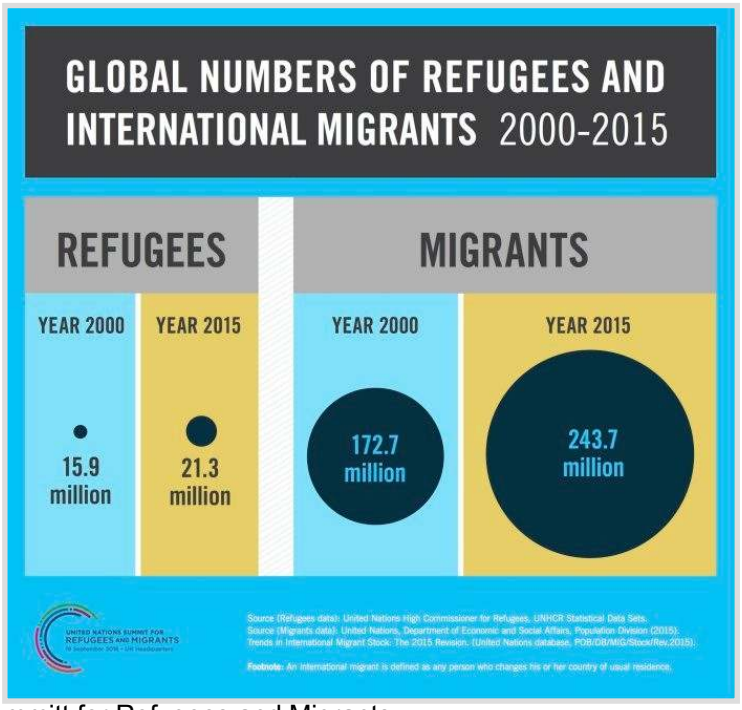
O pôster abaixo ilustra essa narrativa. O material foi divulgado por ocasião do *UN Summit for Refugees and Migrants*, ocorrido em setembro de 2016. O encontro aprovou a Declaração de Nova Iorque para Refugiados e Migrantes, dando o pontapé inicial ao processo de discussão de um Pacto Global para as Migrações e para Refugiados[3]. Foi a primeira vez em que a Assembleia Geral das Nações Unidas convocou um encontro de chefes de estado e governo para discutir

2 Para ver dados gerais relativos a 2017 podem ser acessados em: https://www.un.org/en/development/desa/population/publications/pdf/popfacts/PopFacts_2017-5.pdf.

3 Inicialmente desenhado como um pacto que englobasse refugiados e migrantes internacionais, o processo acabou sendo desmembrado em 2017 em dois documentos: o Pacto Global para a Migração segura, ordenada e regular e o Pacto Global para Refugiados. O primeiro foi aprovado em dezembro de 2018 por 164 países, com importantes votos contrários, como Estados Unidos e alguns países europeus. Hoje conta com pouco mais de 150 adesões, devido à retirada de alguns membros, como, por exemplo, o Brasil (que saiu do Pacto em 2019). O Pacto Global para Refugiados foi endossado por 181 votos, como parte de uma resolução do ACNUR aprovada pela Assembleia Geral da ONU em dezembro de 2018.

especificamente o tema migratório e parte da justificativa encontra-se apresentada nesse quadro.

Figura 1 – Números globais de refugiados e migrantes



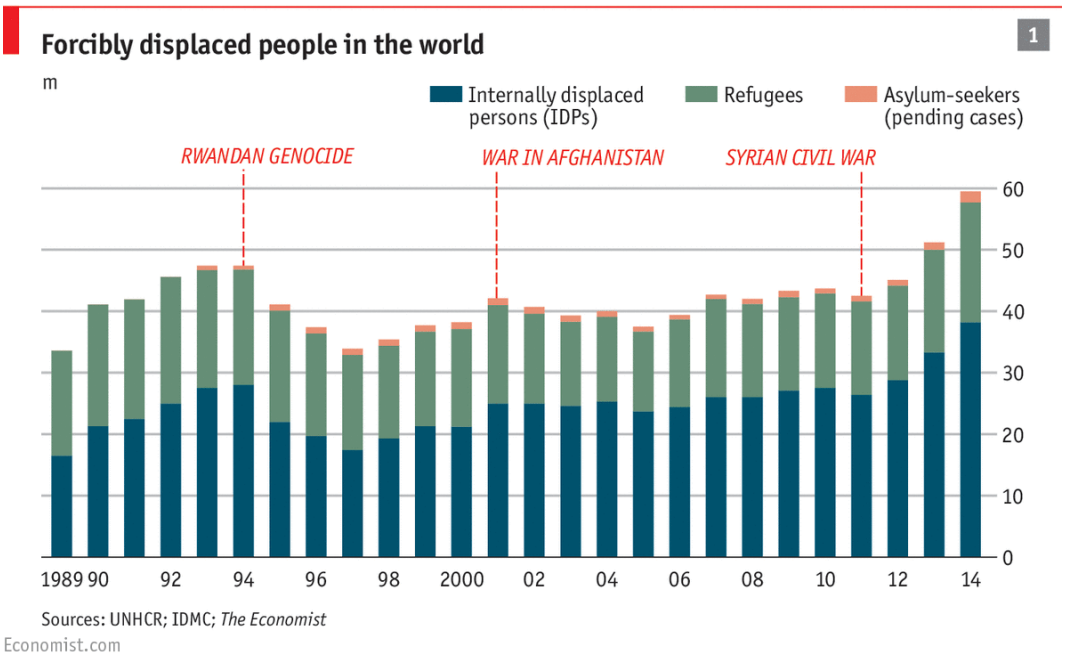
Fonte: UN Summitt for Refugees and Migrants

Como salienta Sigona (2016), a representação dos números no cartaz indica duas inflexões importantes. A primeira diz respeito à questão da escala: os círculos representando as diferentes categorias (migrantes e refugiados) são desproporcionais, se comparados ao crescimento numérico apresentado pelos dados absolutos. A segunda diz respeito ao recorte temporal. A comparação histórica entre 2000 e 2015 parece arbitrária. Dados mostram que, por exemplo, em 1990, foram contabilizados 18 milhões de refugiados (vide figura 2). Vinte anos depois, em 2010, o número de refugiados permaneceu ao redor de 15 milhões, com pouca evolução em relação aos números de 2000. Esses dados indicariam que os fluxos de refugiados são variáveis, mas que, em escala histórica estendida, não há um contínuo de crescimento[4]. Ao contrário, o crescimento mais amplo se dá entre

4 A figura 2 mostra os dados de três categorias sob mandato do ACNUR (refugiados, solicitantes e internamente deslocados). Identifica-se aí um contínuo crescimento ano a ano em função, sobretudo, do crescimento de populações internamente deslocadas. Dos 65 milhões de pessoas sob mandato em 2017, 40 milhões permanecem deslocadas nos seus países de origem. Os dados demonstram, por um lado, a redução

aqueles forçosamente deslocados dentro de seus próprios países, como demonstra a figura 2.

Figura 2 - Evolução do número de refugiados, IDPs e solicitantes de refúgio entre 1989-2014.



Fonte: The Economist, 2015. Disponível em: https://oxfamblogs.org/fp2p/why-do-people-flee-their-homes-the-answers-may-surprise-you/ Acesso em 29 de abril de 2019.

A terceira inflexão diz respeito à confluência, sob a mesma visualização, dos dados de migrantes e refugiados. Embora haja dificuldades crescentes na distinção entre as categorias, em função da natureza mista dos fluxos, a junção escamoteia o fato de que "a grande maioria dos 200 milhões de pessoas consideradas migrantes internacionais não dependem da ajuda da ONU e seguem independentes com suas vidas. Enviam dinheiro aos seus familiares, trabalham em escolas e universidades, gerenciam e operam nossos sistemas de saúde [...] A sobreposição entre refugiados e migrantes é potencialmente perigosa e dificilmente sustentável" (SIGONA, 2016). Tal fato é corroborado pela escolha política, em 2017, de desmembrar os dois processos e pela forte reação negativa de países europeus e dos Estados Unidos com relação à regulação do tema migratório no

da capacidade de obtenção do refúgio como alternativa de proteção e, de outro, a concentração da responsabilidade sobre as populações deslocadas nos próprios países de origem. Dados mais recentes podem ser visualizados em: http://www.unhcr.org/globaltrends2017/

plano multilateral[5].

A política dos números se assenta ainda em uma percepção visual sobre os fluxos, fortemente alavancada na mídia e nas redes sociais. As imagens que circulam alimentam a percepção do excesso: de aglomerado de pessoas e de fluxo descontrolado de 'estranhos à nossa porta' (BAUMAN, 2016). Uma recente seleção de imagens icônicas sobre a 'crise de refugiados europeia', selecionada pela rede de jornalismo norte-americana CNN, ilustra essa perspectiva. Na figura 3, a foto aérea permite ver a ampliação da 'coluna' de migrantes que se move, quase de forma linear e autômata, sobre os campos da Eslovênia. O distanciamento permite o descolamento da experiência 'vivida' pelos deslocados e amplia, simultaneamente, o campo visual do espectador e a percepção quantitativa do fenômeno. A noção de 'coluna' evoca, de certa maneira, uma leitura militar da mobilidade, uma estratégia coetânea de conquista e avanço sobre o território e de resistência às práticas de controle e contenção.

Figura 3 - Coluna de migrantes atravessando campo de plantações na Eslovênia.



Disponível em: https://edition.cnn.com/2015/09/03/world/gallery/europes- refugee-crisis/index.html. Acesso em 30 de outubro de 2018.

5 O fato de um grupo significativo daqueles abarcados na categoria 'migrante' serem autossuficientes não deve implicar, necessariamente, que nenhum migrante precisa de apoio material, social ou cultural, especialmente se considerarmos a enorme disparidade nas políticas migratórias nos países de recepção e nas dinâmicas expulsórias dos países de origem. O ponto a ser ressaltado aqui é que a junção das categorias para fins da construção da narrativa de um 'fluxo internacional sem precedentes' simplifica processos vastamente heterogêneos em torno de 'espantalhos' conceituais, em geral, articulados a uma visão paternalista, caritativa e, não raro, securitária sobre a natureza dos fenômenos migratórias no século XXI.

A conversão de refugiados e migrantes em massa que 'invade' nossos territórios articula, em larga medida, uma política de contenção do excesso, do descontrolável e uma política que é, para todos os efeitos, securitária – ou seja, que converte a problemática do deslocamento de uma questão de 'direitos' para um problema a ser gerenciado/contido; de uma experiência de liberdade para uma dinâmica de transgressão e, via de regra, criminalização. A resposta à emergência de massas, em particular das massas de deslocados, tem sido particularmente violenta na contemporaneidade. E o discurso da 'massa' depende da construção e da adesão hegemônica a essa política dos números.

Esse argumento sobre os números se sustenta? Diria que não, ou que, no mínimo, devemos aproximá-la com certo grau de dúvida. Em primeiro lugar, diversos autores e estudos demonstram que as estatísticas sobre movimento internacional de pessoas são pouco confiáveis e de difícil comparabilidade (DE BEER *et al*, 2010; DIJSTELBLOEM, 2017). Há tendência a inflacionar contagem, por restrições técnicas e, às vezes, por questões eminentemente ideológicas e partidárias. Um exemplo emblemático é o de que a maior parte dos dados são cumulativos – refugiados em situação protelada permanecem na base, no 'estoque', e, assim, ao argumento da 'crise' presente acoplam-se gerações de deslocados com pouca ou nenhuma relação a contextos de conflito e deslocamento contemporâneos[6]. Da mesma forma, migrantes que já se naturalizaram nos países de residência também, por vezes, agregam-se por inércia ao estoque. Estudos recentes sobre a situação europeia, como o do projeto MEDMIGRA, mostram que, eventualmente, uma mesma pessoa é contabilizada no sistema diversas vezes ao longo da sua rota de entrada (BUTLER, 2017). Em outras ocasiões, os dados agregados e descontextualizados distorcem a percepção: por exemplo, entre 1995-2014, 5 milhões de migrantes de origem mexicana entraram nos Estados Unidos. O número apresentado dessa forma impressiona. Um estudo do *PEW Center*, divulgado pela revista *Nature*, mostra, contudo, que: i) houve uma queda

[6] Caso próximo à realidade nacional é a dos angolanos reconhecidos como refugiados no Brasil na década de 1990. Muitos permanecem como refugiados, embora tenha havido forte pressão para que alterassem seu estatuto migratório com base em filhos brasileiros ou tempo de residência.

importante no período de 3 milhões de entradas entre 1995-2000 para 870 mil entre 2009-2014, ii) o número de saídas ultrapassou as entradas entre 2009-2014, produzindo um saldo migratório negativo e permitindo concluir que "os fluxos migratórios entre EUA e México diminuíram nas últimas décadas e inverteram a direção" (GONZALEZ-BARRERA, 2018)[7].

Cumpre ressaltar, ainda, que os números sobre os fluxos globais de migrantes e refugiados, se lidos na sua relação com os números referentes à evolução da populacional mundial, mostram um cenário bem diferente: a proporção permaneceu relativamente estável na série histórica 2000-2015 para refugiados (em torno de 0.25 a 0.3%) e para migrantes (entre 2.5 e 3%) (SIGONA, 2016). Além disso, sabemos que a distribuição dos fluxos é também fortemente desigual e que a suposta 'invasão' de imigrantes/refugiados para os países desenvolvidos – e a centralidade que esse lugar de análise tomou na agenda global – está longe de refletir os fatos. A grande maioria dos refugiados - cerca de 86% - estão em países do Terceiro Mundo, notadamente países vizinhos aos conflitos. É o caso de Turquia, Paquistão, Líbano, Irã e Etiópia que concentravam quase metade da população refugiada do mundo em 2017[8]. Da mesma forma, a grande maioria dos migrantes internacionais circula regionalmente, sobretudo concentrados na Europa e Ásia.

De acordo com dados do *Migration Policy Institute*[9], o país europeu com maior percentual de imigrantes em relação ao total da população é a Alemanha (com 14.9%), seguido de França e Espanha (12%) e Itália (10%). Os EUA têm 15% da população migrante e Canadá e Austrália, mais de 20%. Isso não quer dizer que os números sejam pouco significativos, tampouco que as dificuldades de

[7] Os estudos aqui referidos apontam, no caso europeu, para dados colhidos pelos sistemas nacionais e regionais de controle fronteiriço e migratório. Por óbvio, o problema dos 'não documentados', ou seja, da presença de um conjunto importante de migrantes que supostamente não entram nas estatísticas poderia servir como contraponto a essa argumentação. Contudo, como mostra o estudo do PEW Center sobre mexicanos nos EUA, parte importante das pesquisas sérias sobre migrações usa dados demográficos que permitem aproximar estimativas por meio de recurso a censos demográficos nos países de origem e destino, visando ajustar o problema da subnotificação (vide nota sobre cálculo na p.6 de GONZALEZ-BARRERA, 2018). Outro elemento é o fato de que parcela importante dos não-documentados adentra o território por vias regulares, sendo contabilizada sua entrada nos registros, usualmente tornando-se indocumentados por permanecer em território estrangeiro por período superior ao permitido.

[8] Para uma compilação dos dados de refugiados e 'quase-refugiados' sob proteção do ACNUR, ver: https://www.unhcr.org/figures-at-a-glance.html.

[9] Ver ainda: https://www.migrationpolicy.org/programs/data-hub/charts/top-25-destinations-international-migrants?width=1000&height=850&iframe=true

integração e a relação com a presença desses grupos nas sociedades hospedeiras não existam. Também não tencionamos minimizar o drama experimentado pelas pessoas refugiadas e forçosamente deslocadas e pelos migrantes pobres e aqueles em situação de vulnerabilidade. Mas, faz-se necessário entender que os números nos dizem menos sobre a natureza do fenômeno do que sobre o tipo de resposta que se busca em relação ao fenômeno. Nesse aspecto, há o outro lado da política dos números que diz respeito a como essa percepção de volume, do 'excesso' é tanto quantitativa quanto qualitativa. Pois, a produção da massa enquanto 'coluna invasora' depende também da modulação específica sobre uma suposta essência (cultural, social, racial e/ou religiosa) desses contingentes.

Paradoxalmente, verifica-se uma articulação dos grandes números com os pequenos números: da massificação dos fluxos para a particularização/precisão das suas características. À massa percebida como aglomeração de (des)indivíduos, para tomar préstimo da expressão de Appadurai (2006), projeta-se uma homogeneidade de certos atributos de risco sobre a qual recaem desproporcionalmente parcelas 'da distribuição social do mal' (BIGO, 2002). Embora muitos em termos absolutos, as massas de deslocados são minorias nos países de acolhida – e trazem consigo o medo da 'aniquilação' dos valores da maioria, permitindo assim constituir uma forma de 'identidade predatória' (APPADURAI, 2006). Logo, o problema não é só que os refugiados e imigrantes são numerosos, mas que são muitos do 'mesmo' e que a natureza desse 'mesmo', singular e centrífugo a um conjunto de discriminações raciais, étnicas e religiosas, ameaça em alguma medida amplos contingentes das sociedades hospedeiras, desestruturando ainda mais sua pretensão a uma completude identitária.

O problema desloca-se para a construção do perfil dos solicitantes e refugiados - provenientes majoritariamente de países do Oriente Médio e África Subsaariana. Em 2017, 70% dos refugiados vinham de Síria, Afeganistão, Somália, Sudão e Sudão do Sul, República Democrática do Congo e República Centro-Africana (ver nota 6). Os refugiados são majoritariamente negros e árabes, oriundos de países pobres, massacrados por contextos de guerra e pobreza. A violência física e a miséria são duas condições que se retroalimentam de forma

brutal e que permanecem fortemente escamoteadas na discussão migratória, já que a questão econômica permanece fortemente conectada à categoria do migrante (trabalhador) e a questão política, notadamente do uso da força e da guerra, à figura refugiada (MOULIN, 2012).

A POLÍTICA DO MOVIMENTO

A segunda dimensão envolve aquilo que é essência do fenômeno do deslocamento: a ideia de movimento, de fluxo, de travessia, de passagem. Essa discussão é territorial e toca assim um conceito central às relações internacionais, qual seja, a concepção de fronteira. Onde se situa a fronteira? Quem a controla? Como pode ser vencida? A ideia de uma crise migratória envolve o reconhecimento da instabilidade das fronteiras como marcadores geográficos e temporais das relações de pertencimento contemporâneas. Em larga medida, a construção da questão migratória como 'problema' parte do pressuposto necessário de uma 'crise' da capacidade de controle por parte dos agentes soberanos (tanto nacionais, quanto supranacionais) em regular, definir e delimitar quem entra, quem sai e quem fica nos seus territórios e sob quais condições. O refugiado e o imigrante são categorias e/ou identidades jurídicas atribuídas aos sujeitos que se deslocam - são os sujeitos do movimento por excelência e, por essa razão, objeto das ansiedades produzidas pela noção de perda de controle territorial derivada da globalização dos fluxos.

Essa política do movimento vem produzindo internacionalmente dois processos concomitantes. O primeiro é a espetacularização da fronteira por meio da sua hiperterritorialização. A explosão do número de muros, cercas e zonas de controle (BROWN, 2009) e a emergência de um complexo militar-penal voltado especificamente para populações migrantes (DOTY; WHEATLEY, 2013) ilustram as tentativas de recobrar a aparência de autoridade sobre os territórios e seus fluxos, em um contexto de profundas disjunções na relação entre estado, mercado e sociedade. Às faces mais visíveis da infraestrutura material do controle, agrega- se uma nova lógica de gestão por meio de centros de processamento de solicitantes e da proliferação dos espaços de contenção, dentre os quais os campos e abrigos para refugiados, solicitantes e imigrantes em situação irregular, muitos dos quais

geridos por organismos privados, agências multilaterais intergovernamentais e a própria sociedade civil.

Todos esses exemplos revelam o recrudescimento das políticas de controle e gerenciamento da mobilidade humana por meio da reterritorialização de seus sujeitos. Poderíamos ler, por exemplo, a política de extra-territorialização do controle migratório pela União Europeia, implementada desde os anos 90 em diversos países do Oriente Médio e do Norte da África, como parte da economia política de segurança atrelada à reterritorialização de migrantes e refugiados. O acordo firmado entre o bloco e a Turquia em 2016 permite reter solicitantes e imigrantes para processamento externo, evidenciando a constituição de um regime intergovernamental de controle da mobilidade para além do território 'juridicamente' europeu (BILGIN, 2011).

Há também, paradoxalmente, processos de desterritorialização das fronteiras, evidenciados sobretudo pelas novas tecnologias e pela dispersão dos sistemas e das assemblagens de gerenciamento de migrantes e refugiados. A utilização crescente da biometria - para os processos de identificação e de rastreamento na circulação de pessoas - e a digitalização dos dados e sistemas de gestão dos fluxos de viajantes resultaram em uma nova arquitetura computacional das migrações internacionais. O compartilhamento das bases de dados de inteligência e de controle fronteiriço jogam um papel cada vez mais central nos processos de decisão migratória e operam em espaços e lógicas reticulares, distribuídos em nódulos flexíveis e mutáveis, a partir de uma 'racionalidade algorítmica' (AMOORE, 2018). Os mecanismos de monitoramento de pessoas operam menos nas fronteiras físicas e mais em pontos, eles próprios em movimento e não necessariamente vinculados à noção de uma autoridade migratória governamental. Basta lembrar do papel das empresas transportadoras na verificação documental e na pré-autorização para embarque nos deslocamentos internacionais e do uso crescente de atores locais, normalmente vinculados às redes de serviço básico, como escolas, postos de saúde e as polícias locais, para checagem do *status* migratório. As fronteiras, como ressalta Balibar (2009), parecem não mais estar onde deveriam estar.

A POLÍTICA DO TEMPO

Essa ubiquidade da fronteira esta diretamente ligada à relação entre o movimento internacional de pessoas e a política do tempo, considerada aqui como terceira chave para compreensão do atual cenário. A ideia de 'crise' migratória permite usar o tempo como uma das principais formas de modulação da velocidade dos fluxos. Por um lado, temos a aceleração do deslocamento para determinados grupos: regimes de vistos e *waivers* (isenções) para determinadas categorias de viajantes, definidas como desejáveis e com baixo perfil de risco (SALTER, 2006).

Verifica-se ainda a possibilidade de esfacelamento da própria fronteira por meio de regimes burocráticos específicos de pré-autorização de viajantes (tal como o Programa NEXUS que permite processamento rápido - *expedited processing* - para viajantes confiáveis, '*trusted travellers*' e de baixo risco). Nos aeroportos de maior circulação, proliferam rotas e filas preferenciais para esses grupos de alta mobilidade e alta velocidade que visam, na prática, tornar a fronteira inexistente ou invisível. Na lógica da aceleração do tempo e dos processos fronteiriços migratórios, há também efeitos deletérios para os fluxos de indesejados.

De Genova discute, por exemplo, a emergência de um regime global de deportação (2010). Trata-se aqui da aceleração dos procedimentos de expulsão dos indesejáveis, com facilitação dos trâmites burocráticos e interdição da possibilidade de uso do tempo na luta pelo direito a permanecer. O caso norte-americano é emblemático. Estima-se que no governo Bush Jr., entre 2001-2008, foram deportadas 2 milhões de pessoas. No governo Obama, entre 2009-2016, 3,5 milhões e, no atual governo, estimativas são de que ao fim de 2020 sejam cerca de 6 milhões. Sistemas de notificação interrompem a contagem dos prazos de permanência para fins de regularização, ampliando, dessa forma, a possibilidade de deportação [10].

De outro lado, temos a proliferação do tempo da 'espera' na política migratória. Isso vai desde a ampliação das chamadas zones *d'attente*, em que

[10] Decisão recente da Suprema Corte Americana declarou inconstitucional a notificação para comparecimento à autoridade migratória sem informação sobre data, horário e local da audiência. A notificação dada aos imigrantes em situação indocumentada suspendia os prazos para permanência e implicou na facilitação dos procedimentos de deportação de dezenas de milhares de indocumentados no país nos últimos anos. A decisão, obtida em processo movido por imigrante brasileiro, foi considerada um marco da luta anti-deportação. Ver: https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2018/08/ vitoria-de-brasileiro-cria-marco-contra-deportacoes-nos-eua.shtml

determinados grupos são colocados em modo '*standby*' para averiguação do status migratório e/ou para decisão final sobre direito a entrar e permanecer. À lógica dos campos amplamente utilizada para os contingentes refugiados. Parte importante do debate que hoje se trava no contexto europeu revolve sobre essa tensão dinâmica entre tempo e movimento.

Alguns países, notadamente do Leste Europeu, demandavam a 'retenção' e espera dos solicitantes nos países de primeira acolhida, tal como estabelecido pelo sistema Dublin. Os países de primeira acolhida, por seu turno e, em particular a Itália, se recusaram por vezes a receber esses fluxos e/ou permitiram que migrantes e solicitantes continuassem sua jornada pelo território europeu, com destino a países como Alemanha e Suécia. Da mesma forma, os próprios migrantes e solicitantes de refúgio disputaram os termos e formas de sua mobilidade, por meio da insistência no movimento, da criação de caminhos alternativos, do uso da tecnologia para se guiar na travessia e da interrupção dos meios de transporte existentes. Nesse contexto, ficaram marcadas as imagens da ocupação da estação de Keleti em Budapeste, quando o governo húngaro, em 2016, decide proibir a circulação dos refugiados sem documentos em direção à Áustria (RAJARAM, 2016).

Podemos afirmar que a temporalidade da crise é uma combinação estrategicamente calculada entre o tempo da urgência, que demanda respostas tempestivas e excepcionais, e o tempo da espera, que induz ao incerto, ao extemporâneo e ao limbo. Trata-se de uma modulação simultânea entre o temporário e o permanente que permite gerir os tempos e velocidades em função das dinâmicas sócio-politicas ativadas pelo discurso da crise. Suspendem-se as normas e adotam-se medidas excepcionais, convertendo o espaço-tempo da experiência migratória em um 'estado de exceção' que serve tanto para reduzir a *accountability* dos atores envolvidos, quanto para criar mecanismos/estruturas ad hoc de resposta, especificamente desenhadas para o atendimento dos interesses de determinados grupos. Elimina-se a espera e dilui-se a fronteira como experiência traumática para aqueles cuja mobilidade é desejada e, portanto, acelerada. O tempo da crise é assim central à constituição da própria crise como 'modo de governo' (COMITÊ INVISÍVEL, 2016) e ao diferimento da centralidade da proteção da pessoa migrante e refugiada nos processos de gestão dos fluxos

globais.

A POLÍTICA DA GOVERNABILIDADE

Quem e como se controlam os fluxos internacionais? Nas seções anteriores, ressaltamos a importância do lugar do Estado e de como governos têm se rearticulado em torno da política migratória para alavancar uma narrativa falaciosa de ‘retomada do controle’. Há, no contexto atual, a consolidação de outro grupo de atores, que chamaremos de 'atores humanitários', como elementos chave da governança dos fluxos de pessoas no plano global. Trata-se de uma assemblagem de entidades, agências e organizações, tanto governamentais - como é o caso do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados - quanto não governamentais, públicas e privadas[11], e que assumiram importante grau de projeção e centralidade no gerenciamento da ‘crise migratória’ permanente em diversos rincões do planeta.

No que toca ao papel do sistema ONU e, particularmente do ACNUR, evidencia-se no pós-Guerra Fria o enorme crescimento da agência numa expansão material e ideacional (MOULIN, 2012). Passou a atuar sobre um conjunto amplo de deslocados (não mais delimitados aos refugiados stricto sensu), com uma política estendida de proteção (desde obtenção do status jurídico à gestão dos processos de trânsito, permanência e integração, incluindo aqui a assistência material humanitária básica) e com presença cada vez mais global. Em 2005, um grupo de refugiados sudaneses que protestavam contra a demora na decisão de seus processos e contra a ausência de políticas de integração declarou, evidenciando sinal desse processo, que ’nós refugiados vivemos em um país do ACNUR’ (MOULIN; NYERS, 2007). E, de fato, o orçamento da agência em 2017 foi de 7.3 bilhões de dólares - apenas o financiamento direto, excluída parte importante da receita derivada de doações voluntárias de indivíduos, empresas e fundações. O

[11] São muitas as instituições que poderiam ser elencadas para exemplificar essa *assemblagem* do regime de governança da mobilidade. Para tomar a ‘crise’ que nos é mais próxima, temporal e espacialmente, em Roraima como exemplo, estão em Boa Vista e Pacaraima atuando em 2018: das agências ONU - ACNUR, Organização Internacional para as Migrações (OIM), UNICEF, UNFPA; do governo - Forças Armadas, Casa Civil, Ministério do Desenvolvimento Social, Ministério da Saúde, ANVISA, Polícia Federal, etc. e da sociedade civil - sobretudo transnacional, Fraternidade Internacional, Visão Mundial, Telecom sans frontières, Médicos sem Fronteiras, AVSI, Norwegian Refugee Council, USAID e também locais/nacionais, Cáritas Brasileira, Caritas Arquidiocesana, ADRA, Serviço Jesuíta etc. Agências mapeadas em visita de campo da autora em setembro de 2018.

ACNUR tinha no mesmo período mais de 11 mil funcionários, excluídos os vários subcontratados locais nos projetos sob administração da agência e uma população sob mandato de mais de sessenta milhões de pessoas (similar à da França). Para fins de comparação, o orçamento do ACNUR é próximo ao PIB de países como Madagascar, Congo e Níger e maior que o de países pobres como Haiti.

Migrantes e refugiados mobilizam uma indústria da assistência que opera dentro de um regime de economia política ditado, em larga medida, pelas agências que controlam a rede e cujo financiamento depende da aderência da narrativa da crise pelos Estados, empresas e indivíduos doadores (GAMMELTOFT-HANSEN, 2013). É fato que referida assistência é fundamental; afinal, quando falamos da condição humanitária do refúgio estamos falando, no limite, de salvar vidas. Não obstante, trata-se também de espaço e de contextos profundamente disputados, inclusive porque mobilizam recursos e capacidades que distribuem e efetivam posições de poder e autoridade.

Os números e a narrativa da crise sustentam posições institucionais e ideológicas por parte dos atores humanitários. Números fortalecem alguns; imagens angariam apoio. Recentemente, o afogamento do menino sírio Alan Kurdi, registrado pela foto já icônica do pequeno corpo sem vida deitado nas areias de uma praia turca, capturou as atenções mundiais. A imagem viralizou nas redes sociais, associada à *hashtag* '*flotsam of humanity*' ('rejeito da humanidade'), e esteve na primeira página de jornais em todo o mundo e tornou-se emblemática das consequências humanas da 'crise migratória europeia'. A comoção produzida pela história e pela representação de Alan Kurdi operou em um contínuo político, iniciado desde pelo menos a década de 1990, mas recrudescido a partir de 2015, que tornou a 'crise europeia' o epicentro de debate da agenda migratória e de refúgio globais. Derivou daí o *Global Summitt* (mencionado na abertura desse artigo) e uma série de reorientações da política migratória da própria União Europeia e do regime de governança, capitaneado pelo ACNUR.

Howden e Fotiadis (2017) analisaram os descaminhos da gestão da 'crise', olhando o caso grego. Citam que, após o caso Kurdi, a Cruz Vermelha Sueca viu suas doações voluntárias crescerem 55 vezes. No Brasil, relatos informais das organizações que atuam com refugiados apontam para um aumento das doações para sírios (dinheiro, alimentos, itens de primeira necessidade), muito embora os

sírios aqui residentes não constituíssem o grupo com maiores demandas e vulnerabilidades. Na Europa, seguem os autores:

> The effect […] was to tip the entire humanitarian complex toward Greece, sending resources tumbling out of the developing world into the European Union. It prompted an unprecedented number of international volunteers to descend on the country, the U.N. refugee agency to declare an emergency inside the E.U., and the E.U. to deploy its own humanitarian response unit inside Europe for the first time. In the process, it became the most expensive humanitarian response in history, according to several aid experts, when measured by the cost per beneficiary (HOWDEN; FOTIADIS, 2017).

Estimam que o escritório do ACNUR pulou de 12 funcionários para 600 e que, enquanto a renda média dos gregos era de 800 euros, foram despendidos em média 14 mil euros por ano com refugiados que permaneceram no país. O relato, extenso e detalhado, mostra, ainda, que a avalanche de recursos não resultou em melhora da proteção e da condição de vida dos refugiados. Casos de corrupção, uso sub-ótimo dos recursos em infraestrutura e alojamentos, dentre outros, demonstram os efeitos deletérios da narrativa da crise tanto para o sistema de gestão migratória e de proteção a refugiados (que a crise procura supostamente resolver), quanto para a produção de uma governança compartilhada e eficiente dos deslocamentos no plano global, atenta à sua heterogeneidade e distribuição espaço-temporal.

Embora a atuação dessas agências e organizações como articuladores do mínimo de governabilidade nesses territórios de passagem pareça importante, a experiência europeia - e grega - recentes corroboram a crítica já avançada por Fassin (2013) de que a 'razão humanitária' não se conforma como resposta social ao discurso da crise; é, ela própria, parte da lógica do regime de governabilidade da crise permanente. O humanitarismo não se vê, portanto, como antinômico à dinâmica da emergência securitária, imposta aos fluxos de deslocados forçados contemporâneos, mas sim, como parte do próprio problema que o discurso da crise migratória nos coloca.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O trabalho procurou demonstrar como a narrativa da crise migratória contemporânea articula politicamente concepções espaço-temporais e mecanismos

de governabilidade e gestão de territórios e populações, marcadas, por um lado, por sua flexibilidade e por sua ambivalência e, por outro, pelo seu caráter cada vez mais global. Se os números e os discursos sobre eles demonstram que as migrações são hoje grande tema político, nacional e internacional, parece-nos importante recrudescer esforços para o avanço de uma leitura crítica sobre seus modos de funcionamento e sobre suas condições de possibilidade. Essa reflexão é premente pois as 'crises' parecem eclodir em contínuo, do Iêmen à Venezuela e, com elas, a repetição quase circular de um humanitarismo de resgate como forma 'regular' de atendimento aos deslocados.

A inserção da violência como condição cotidiana e quase universal, bem como o acirramento das desigualdades em escala planetária, demandam pensar novos caminhos de rearticulação entre o direito à mobilidade e a gestão de territórios e populações. O discurso da crise é, como tentei demonstrar, profundamente contraproducente para esse fim. Longe de nos apontar criticamente para formas reflexivas e duradouras de modulação entre autoridade e direitos, no plano das circulações internacionais, a narrativa da crise tem reiterado uma lógica de vigilância e suspeição e um aparato burocrático bilionário que não tem funcionado adequadamente, seja na prevenção ou redução dos fluxos, seja, mesmo, na criação de uma aparência de 'normalidade e segurança'. Não obstante seja forçoso reconhecer a importância do imperativo humanitário na contemporaneidade, dele não deveria derivar, como necessidade, o discurso sistêmico e reiterado de crise. Avançar a crítica, já longamente estabelecida no campo das relações internacionais[12], não implica 'jogar a criança fora com a água do banho', mas repensar suas condições de possibilidade.

Vivemos sob a égide de sociedades definidas pelo fluxo e pela própria circulação, mesmo quando permanecemos imóveis. O movimento é, em larga medida, nossa condição contemporânea. Entender essa dimensão constitutiva é quase um ato insurrecional, face a ubiquidade da crise que nos afoga e da crítica que nos falta. Esse artigo é uma tentativa de contribuir para esse esforço de produção de um campo epistêmico alternativo sobre e para a mobilidade,

[12] Ver Barnett, 2009; Chimni, 2000; Guilhot, 2012, Walters, 2011; Belloni, Hyndmann, 2002 para o debate crítico sobre ajuda e ação humanitária. Para um bom resumo e introdução, ver Christie, 2015.

encampado em várias frentes das humanidades, a partir de uma crítica da compreensão hegemônica contemporânea desses fenômenos.

REFERÊNCIAS

AMOORE, Louise. Cloud geographies: computing, data, sovereignty. *Progress in Human Geography*, v.42(1), pp.4-24, 2018.

APPADURAI, Arjun. *Fear of Small Numbers*: an essay on the geography of anger. Durham: Duke University Press, 2006.

BALIBAR, Etienne. “Europe as Borderland.” *Environment and Planning D: Society and Space*, vol. 27, no. 2, pp. 190–215, 2009.

BARNETT, M. ‘Evolution without progress? Humanitarianism in a world of hurt’ *International Organization*, v.63, n.4, pp. 621–663, 2009.

BAUMAN, Zygmunt. *Estranhos à nossa porta*. Rio de Janeiro: Zahar, 2016.

_____. *Globalization*: the human consequences. New York: Columbia University Press, 1998.

BELLAMY, A.J. ‘Humanitarian responsibilities and interventionist claims in international society’. *Review of International Studies* v.29, n.3, pp. 321–340, 2003.

BELLONI, Roberto. "The Trouble with Humanitarianism." *Review of International Studies, v.* 33, n. 3, pp. 451-74, 2007.

BIGO, Didier. Security and Immigration: Toward a Critique of the Governmentality of Unease. *Alternatives*, v.27, n.1, pp. 63 - 92, 2002.

BILGIN, Pinar & BILGIÇ, Ali. *Consequences of European Security Practices in the Southern Mediterranean and Policy Implications for the EU*. SSRN Electronic Journal/PSN: Global & Regional Governance, 2011.

BROWN, Wendy. *Walled States, Waning Sovereignty*. New York: Zone Books, 2010.

BUTLER, Declan. *What the numbers say about refugees*. Nature, v.543, n.7634, 2017. Disponível em: <https://www.nature.com/news/what-the-numbers-say-about-refugees-1.21548> Acessado em 15 de fevereiro de 2018.

CHIMNI, B.S. ‘First Harrell-Bond lecture: Globalization, humanitarianism and the erosion of refugee protection’. *Journal of Refugee Studies*, v.13, n.3, pp. 243–264, 2000.

CHRISTIE, Ryerson. 'Critical readings of humanitarianism'. In: McGinty, Roger and Jenny Peterson. *The Routledge Companion to Humanitarian Action*. Routledge, 2015.

COMITÊ INVISÍVEL. *Aos nossos amigos*: crise e insurreição. São Paulo: N-1 Edições, 2016.

DE BEER J, Raymer J, van der Erf R, van Wissen L. Overcoming the Problems of Inconsistent International Migration data: A New Method Applied to Flows in Europe. *European Journal of Population*. v.26, n.4, pp.459-481, 2010.

DE GENOVA, Nichola e Natalie Peutz. *The deportation regime*: sovereignty, space and the freedom of movement. Durham: Duke University Press, 2010.

DIJSTELBLOEM, Huub. *Migration tracking is a mess*. Nature, v.543, n.7643. Disponível em: <https://www.nature.com/news/migration-tracking-is-a-mess-1.21542> Acessado em 15 de fevereiro de 2018.

DOTY, Roxanne e Elizabeth Wheatley. Private Detention and the immigration industrial complex. *International Political Sociology*, v.7, n.4, pp.426-443.

FASSIN, Didier. *Humanitarian Reason*: A Moral History of the Present. University of California Press, 2013.

GAMMELTOFT-HANSEN, Thomas. *Access to Asylum: International Refugee Law and the Globalisation of Migration Control*. Cambridge: Cambridge Univ. Press, 2013.

GONZALEZ-BARRERA, Ana. *What we know about illegal immigration from Mexico.* 2018. Disponível em: <https://www.pewresearch.org/fact-tank/2018/12/03/what-we-know-about-illegal-immigration-from-mexico/> Acessado em 12 fevereiro de 2019.

GUILHOT, N. 'The anthropologist as witness: Humanitarianism between ethnography and critique'. *Humanity*, v.3, n.1: 81–101, 2000.

HOWDEN, Daniel e FOTIADIS, Apostolis. *The Refugee Archipelago: the inside story of what went wrong in Greece.* Refugees Deeply, Disponível em: <https://www.newsdeeply.com/refugees/articles/2017/03/06/the-refugee-archipelago-the-inside-story-of-what-went-wrong-in-greece> Acessado em 20 de março de 2017.

HUYSMANS, Jef. *The politics of insecurity*: fear, migration and asylum in the EU. London: Routledge, 2006.

JUBILUT, Liliana Lyra. *O Direito internacional dos refugiados e sua aplicação no ordenamento jurídico brasileiro*. São Paulo: Método, 2007.

MALKKI, Liisa. National Geographic: The Rooting of Peoples and the

Territorialization of National Identity among Scholars and Refugees. *Cultural Anthropology, v.7*, n. 1, pp. 24-44, 1992.

MOULIN, Carolina; NYERS, Peter. “We Live in a Country of UNHCR”—Refugee Protests and Global Political Society, *International Political Sociology*, V. 1, n.4, pp.356–372, 2007.

MOULIN, Carolina. A política internacional da mobilidade: governamentalidade global e a produção da diferença no discurso disciplinar contemporâneo. In: OLIVEIRA, S. *Migrações e a Pan-Amazônia*. Manaus: Editora UFAM, 2012.

NYERS, Peter. *Rethinking Refugees:* beyond states of emergency. New York: Routledge, 2006.

RAJARAM, Prem Kumar, KALLIUS, Annastiina, MONTERESCU, Daniel. Immobilizing mobility: Border ethnography, illiberal democracy, and the politics of the “refugee crisis” in Hungary. *American Ethnologist*, v.43, n.1, pp.25-37, 2016.

SALTER, Mark B. “The Global Visa Regime and the Political Technologies of the International Self: Borders, Bodies, Biopolitics.” *Alternatives*, vl. 31, n. 2, pp. 167–189, 2006.

SIGONA, Nando. Why UN Summit for Refugees and Migrants was doomed to fail before even starting. Blog post, 2016. Disponível em: <https://nandosigona.info/2016/09/19/is-this-a-crisis-of-historical-proportion/> Acessado em 22 de março de 2017.

WALTERS, W. ‘Foucault and frontiers: Notes on the birth of the humanitarian border’ In: U Bröckling; S Krasmann and T Lemke (eds) *Governmentality: Current Issues and Future Challenges*. New York: Routledge, pp. 138–164, 2011.

Recebido em: 07/05/2019.

Aprovado em: 24/04/2020.

MONÇÕES
Revista de Relações Internacionais da UFGD
ISSN 2316-8323

LA COOPERACIÓN SUR-SUR Y EL ABORDAJE DEL DESPLAZAMIENTO TRANSFRONTERIZO CAUSADO POR DESASTRES Y CAMBIO CLIMÁTICO: EXPERIENCIAS EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

Juan C. Méndez
Profesor de Relaciones Internacionales
Universidad Nacional, Costa Rica
juan.mendez.barquero@una.cr

Resumen: El alto nivel de exposición y vulnerabilidad a los desastres de origen natural en la región Latinoamericana y el Caribe, han generado en no pocas ocasiones un impacto directo en la movilidad humana. El desplazamiento por desastres, incluido el desplazamiento transfronterizo, es una realidad en la región, donde muchos países se han valido de respuestas *ad hoc*, políticas públicas y legislación en materia migratoria para abordar este complejo fenómeno, sobre el cual no existe aún un marco jurídico internacional vinculante, especialmente desde el punto de vista de la admisión y estancia de personas afectadas y desplazadas directamente por desastres. El articulo aborda cómo los países de la región Latinoamericana y el Caribe han utilizado los principios de la cooperación sur-sur, basados generalmente en consideraciones humanitarias y la solidaridad internacional para responder a estos fenómenos, en especial desde el estudio de caso de los procesos regionales de consulta en materia migratoria.

Palabras Clave: Cooperación sur-sur. Desplazamiento por desastre. América Latina.

COOPERAÇÃO SUL-SUL E A ABORDAGEM AO DESLOCAMENTO TRANSFRONTEIRIÇO CAUSADO POR DESASTRES E MUDANÇA CLIMÁTICA: EXPERIÊNCIAS NA AMÉRICA LATINA E NO CARIBE

Resumo: O alto nível de exposição e vulnerabilidade a desastres naturais na região da América Latina e Caribe gerou, em muitas ocasiões, um impacto direto na mobilidade humana. O deslocamento no contexto de desastres, incluindo o deslocamento transfronteiriço, é uma realidade na região. Muitos países usaram respostas *ad hoc*, políticas públicas e legislação migratória para lidar com esse fenômeno complexo, para o qual ainda não existe um marco jurídico internacional vinculante, especialmente do ponto de vista da admissão e permanência de pessoas diretamente afetadas e deslocadas por desastres. O artigo aborda como os países da região Latino-Americana e do Caribe utilizaram os princípios da cooperação Sul-Sul, geralmente baseados em considerações humanitárias e de solidariedade internacional, para responder a esses fenômenos, especialmente a partir do trabalho dos Processos Regionais de Consulta em Matéria Migratória.

Palavras-chave: Cooperação Sul-Sul. Deslocamento por desastre. América Latina.

Abstract: The high level of exposure and vulnerability to disasters of natural origin in the Latin American and the Caribbean region have generated on many occasions, a direct impact on human mobility. Disaster displacement, including cross-border displacement, is a reality in the region, where many countries have adopted *ad hoc* responses, policies and legislation on migration issues to address this complex phenomenon, on which there is still no international binding framework in place, especially from the point of view of the admission and stay of people directly affected and displaced by disasters. The article addresses how countries of the Latin American and the Caribbean region have used the principles of South-South cooperation, generally based on humanitarian grounds and international solidarity, to respond to these phenomena, especially from a case study of the regional consultative processes on migration.

Keywords: South-South Cooperation. Disaster displacement. Latin America.

INTRODUCCIÓN

La movilidad humana en el contexto de desastres y los efectos adversos del cambio climático es una de las mayores amenazas humanitarias del siglo XXI (Méndez, 2017). La cifra de personas desplazadas por desastres repentinos ha alcanzado en la última década una cifra récord. Para el año 2018 el número de (nuevas) personas desplazadas por estos eventos supera los 28 millones de personas (IDMC, 2019b). Durante el primer semestre del año 2019, el número de personas desplazadas por desastres alcanzó una cifra de siete millones de personas en todo el mundo (IDMC, 2019a).

Tan solo en el Caribe, en el año 2018 se registraron más de 108.000 mil nuevos desplazamientos de personas ocasionados por al menos 29 desastres y/o eventos de origen natural. Entre los años 2008 y 2018 el Caribe experimentó al menos 8.5 millones de desplazamientos ocasionados por al menos 175 eventos y desastres de origen natural, destacando países como Haití, Cuba y República Dominicana como países con mayor impacto en la movilidad humana (IDMC, 2019). Al criterio de algunos expertos en la materia, el cambio climático tendrá algunas repercusiones particulares en el Caribe, debido a su alta vulnerabilidad ante el aumento del mar, la erosión costera, e inundaciones, constituyendo probablemente motivos para reubicación de muchas poblaciones (THOMAS; BENJAMIN, 2018).

En el año 2017 en la región latinoamericana 4.5 millones de personas se vieron obligadas a abandonar sus hogares como consecuencia directa de desastres de origen natural. La temporada de huracanes tuvo sin duda un enorme impacto en los pequeños Estados Insulares en el Caribe. En México, los terremotos que afectaron ese país en 2017 desplazaron a más 104.000 personas. Varias inundaciones causaron desplazamientos en Argentina, Bolivia, Guatemala, Nicaragua, Paraguay, Perú y Uruguay. Las inundaciones en Perú fueron las peores en 20 años, desplazando a alrededor de 295.000 personas (IDMC, 2018).

Esta realidad, sumada a una serie de problemas estructurales tales como altos niveles de pobreza, poca planificación urbana, carencia de infraestructura pública adecuada y un crecimiento demográfico en aumento, ha generado que los países de la región latinoamericana hayan enfrentado con no pocas dificultades, el impacto de tales eventos y amenazas naturales en la movilidad humana, en particular el desplazamiento transfronterizo. Esta combinación de vulnerabilidades socio ambientales y la exposición a otros eventos extremos resultan en desastres que exacerban vulnerabilidades preexistentes (CAVEDON-CAPDEVILLE, et al, 2020).

Asimismo, si en el análisis de esta realidad multidimensional de la movilidad humana en el contexto de desastres y los efectos del cambio climático le agregamos otra serie de variables conceptuales, operativas y prácticas, resulta aún más complicado su comprensión integral, no solo por parte de operadores y tomadores de decisiones políticas, sino por la misma academia. Más aún, cuando hablamos de movilidad humana en el contexto de desastres y cambio climático, gran parte de la literatura se refiere al menos a tres dimensiones: el desplazamiento por desastres, donde existe un componente mayor de movilidad forzosa, la migración ambiental que podría ser analizada inclusive como medida de adaptación y, la reubicación o relocalización planificada. Para efectos de este artículo, cuando nos referimos a movilidad humana causada por desastres de origen natural y los efectos adversos del cambio climático, nos referimos a estas tres dimensiones, no obstante, el enfoque de este trabajo gira entorno al desplazamiento por desastres, en particular el desplazamiento transfronterizo, entendido este como situaciones donde las personas se ven forzadas u obligadas a dejar su lugar de origen o residencia

habitual a raíz de un desastre y cruzan una frontera internacional para evitar ser afectados por los impactos de una amenaza natural inmediata y previsible[1] (THE NANSEN INITIATIVE, 2015).

Este artículo tiene como objetivo central contribuir al debate actual sobre los mecanismos, principios y modalidades necesarias para el abordaje del desplazamiento transfronterizo ocasionado por desastres de origen natural, a partir de los lentes de la cooperación sur-sur. Para ello se emplea una metodología descriptiva con base en fuentes documentales que se extraen fundamentalmente de los principales y recientes trabajos académicos en la materia, así como prácticas estatales inidentificadas para ilustrar los distintos escenarios de este tipo de movilidad humana, en particular el desplazamiento transfronterizo.

Como parte de la metodología, se utiliza el método de estudio de caso a través del análisis de la incorporación de la temática bajo estudio en los procesos regionales de consulta en materia migratoria (RCPs por sus siglas en inglés) en la región de América Latina y el Caribe, con el cual se pretenden extraer generalizaciones a partir de la práctica empírica inductiva. Finalmente, si bien el encuadre conceptual gira entorno al concepto de cooperación sur-sur, se utilizarán otros conceptos como marco referencial-conceptual igualmente relevantes para este artículo, tales como desplazamiento por desastres y desplazamiento transfronterizo.

APUNTES SOBRE EL TRATAMIENTO DE LA MOVILIDAD HUMANA OCASIONADA POR DESASTRES Y CAMBIO CLIMÁTICO EN EL PLANO GLOBAL

El hecho de que no exista a nivel internacional un concepto jurídico vinculante y previamente consensuado sobre la migración o el desplazamiento por desastres da cuenta de las dificultades políticas y técnicas que este fenómeno ha enfrentado a nivel internacional. Sin embargo, existen ciertamente algunos parámetros conceptuales para abordar este complejo fenómeno, a partir en especial de algún desarrollo conceptual global reciente.

[1] Adaptado del término 'desplazamiento en el contexto de desastres'. Ver: THE NANSEN INITIATIVE. *Agenda para la Protección de las personas desplazadas a través de fronteras en el contexto de desastres y cambio climático*, p.17, 2015.

Por ejemplo, la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) utiliza una definición de trabajo sobre 'migrante por motivos ambientales' de la siguiente manera:

> "(…) Los migrantes por motivos ambientales son personas o grupos de personas que, principalmente en razón de un cambio repentino o progresivo en el medio ambiente, que incide adversamente en sus vidas o en las condiciones de vida, se ven obligados a abandonar el lugar habitual de residencia, u optan por hacerlo, ya sea temporalmente o con carácter permanente, y que se desplazan dentro del país o al extranjero" (OIM, 2014, p15).

Asimismo, la misma OIM aborda el fenómeno desde la óptica del desplazamiento (desplazado por motivos ambientales) de la siguiente manera:

> '(…) Personas que se desplazan dentro del país en que residen o que han cruzado una frontera internacional y para quienes la degradación, deterioro o destrucción del medio ambiente es la causa principal pero no la única de su desplazamiento. Este término se utiliza como una alternativa menos controvertida a la de refugiado ambiental o de refugiado climático [en caso de quienes se han desplazado a través de una frontera internacional] sin una base jurídica o *raison d'être* en el derecho internacional, para referirse a una categoría de migrantes por motivos del medio ambiente cuyo movimiento sea, claramente, de carácter forzoso (…) (OIM, 2014, p15 en: OIM, 2011, p34.)

Por otro lado, otras agencias del sistema de Naciones Unidas como la Agencia para los Refugiados (ACNUR) mantiene una compresión de este fenómeno desde una perspectiva de migración forzosa. Desde la década de los años 1990, el Comité Ejecutivo del ACNUR había indicado que, si bien la competencia del ACNUR normalmente no se extiende a las personas desplazadas dentro de sus propios países como consecuencia de desastres naturales o ecológicos o de extrema pobreza, habría algunas personas con necesidades de protección cuyos motivos para huir habrían aumentado debido a los desastres (GOODWIN-GILL; McADAM, 2017).

Asimismo, para el ACNUR pueden haber situaciones en las que se apliquen los criterios de refugiado de la Convención de Ginebra de 1951[2] o criterios de

[2] La 'Convención de Ginebra de 1951' es el término utilizado generalmente para referirse a la *Convención sobre el Estatuto de los Refugiados* adoptada en Ginebra, Suiza, el 28 de julio de 1951 por la Conferencia de Plenipotenciarios sobre el Estatuto de los Refugiados y de los Apátridas.

refugiado más amplios de los marcos de la legislación regional sobre refugiados, por ejemplo, si la hambruna relacionada con la sequía está relacionada con situaciones de conflicto armado y violencia, un área conocida como dinámica de nexos. En otras palabras, para el ACNUR el término “refugiado climático” no está respaldado y por este motivo es más preciso referirse a “personas desplazadas en el contexto de desastres y cambio climático” (ACNUR, 2018). Esta es una posición que comparten tanto la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), como la Plataforma sobre Desplazamiento por Desastres (PDD), aunque en la literatura es común encontrar el término ‘refugiado climático’ cuando se hace referencia a personas que han tenido que huir de su lugar habitual de residencia y cruzar una frontera internacional debido a desastres de origen natural, o bien, debido a los efectos adversos del cambio climático.

Así, algunos autores aspiran con el uso del término ‘refugiado climático’ (ALTAMIRANO, 2014) o ‘refugiado medioambiental’ despolitizar el concepto y visualizar el factor de persecución a las personas más vulnerables (GEMENNE, 2015), aspirar a que los instrumentos internacionales extiendan una protección necesaria a este tipo de poblaciones basadas en el principio de dignidad de las personas (Pires, 2011), o simplemente como llamada de atención a las grandes potencial globales ante los riesgos que supone los futuros escenarios de desplazamiento interno y transfronterizo debido al cambio climático (KRAEMER, 2017). Ciertamente, al no existir la figura de refugiado climático o ambiental, en la práctica estas personas podrían quedar eventualmente en un estado de indefensión (CABRERA, 2018).

Otros procesos globales, tales como la Iniciativa Nansen, creada oficialmente en el año 2012 y su sucesora, la Plataforma sobre Desplazamiento por Desastres (PDD) lanzada en el año 2016 en el marco de la Cumbre Mundial Humanitaria, han utilizado el concepto de ‘desplazamiento en el contexto de desastres’ o ‘desplazamiento a través de fronteras en el contexto de desastres, el cual fue acuñado dentro de lo que se conoce como la *Agenda de Protección para*

personas desplazadas a través de fronteras en el contexto de desastres y cambio climático de la Iniciativa Nansen[3] (THE NANSEN INITIATIVE, 2015).

El concepto "desplazamiento en el contexto de desastres" se refiere a situaciones donde las personas se ven forzadas u obligadas a dejar su lugar de origen o residencia habitual a raíz de un desastre o para evitar ser afectados por los impactos de una amenaza natural inmediata y previsible. Este tipo de desplazamiento es originado por el hecho que las personas afectadas están (i) expuestas a (ii) una amenaza natural en una situación donde (iii) son demasiado vulnerables y carecen de la resiliencia para resistir el impacto de esa amenaza. Los efectos de las amenazas naturales (incluidos los efectos adversos del cambio climático) son lo que puede superar la resiliencia o capacidad de adaptación de una comunidad o sociedad afectada y de esta manera provocar un desastre que, a su vez, puede ocasionar el desplazamiento (THE NANSEN INITIATIVE, 2015, p17).

En el mismo documento se indica que dicho desplazamiento en el contexto de desastres puede asumir la forma de una huida espontánea, una evacuación ordenada o impuesta por las autoridades o un proceso involuntario de reubicación planificada. Este desplazamiento puede ocurrir dentro de un país (desplazamiento interno) o a través de fronteras internacionales (desplazamiento a través de fronteras en el contexto de desastres) (ibíd., p.17).

Estos avances conceptuales enmarcados en instrumentos de *soft law* son muy valiosos para el diseño de políticas públicas y orientan esfuerzos concertados en la comunidad internacional, aun y cuando no sean jurídicamente vinculantes para los Estados, pueden contribuir e informar procesos nacionales para abordar brechas operativas y legales de la movilidad humana causa por desastres de origen natural, en particular los retos asociados al desplazamiento transfronterizo por desastres. Tal es el caso particular de los instrumentos internacionales no vinculantes o *soft law* en materia de derechos humanos, los cuales por décadas han tenido un impacto claro en la adopción de posteriores instrumentos vinculantes en las distintas áreas, así como el desarrollo de legislación a nivel interno en los países (FORSYTHE, 2012).

[3] La Agenda para la Protección para las personas desplazadas a través de fronteras en el contexto de desastres y cambio climático fue avalada en una consulta inter-gubernamental en Ginebra en octubre de 2015 por 109 países.

Ciertamente los derechos humanos pueden contribuir a superar algunos de los vacíos internacionales que aún existen en esta materia (PÉREZ, IGLESIAS y VILLAVICENCIO, 2019).

Es importante indicar en este sentido que el desplazamiento transfronterizo como consecuencia de desastres y los efectos adversos del cambio climático, constituye un vacío legal en el derecho internacional. Con la excepción de algunos instrumentos regionales como la *Convención de la Unión Africana para la Protección y Asistencia de Personas Desplazadas Internamente en África (Convención de Kampala)*[4] (AFRICAN UNION, 2009; UNHCR, 2009), no existe en la actualidad ningún tratado internacional vinculante multilateral que regule en especial la admisión, estadía y condiciones para una persona que cruce una frontera internacional como consecuencia de un evento natural.

La Convención de Ginebra de 1951 sobre el Estatuto de la persona Refugiada (ASAMBLEA GENERAL, 1951) es muy clara y precisa en determinar cuales son los criterios que una persona puede argumentar para solicitar la condición de refugio (persecución religiosa, nacionalidad, opinión política, étnica, pertenencia a un grupo social definido), sin embargo, ni los desastres provocados por amenazas naturales ni los efectos adversos del cambio climático entran dentro de esta categoría.

Ciertamente este fenómeno ha alcanzado a nivel internacional una gran atención mediática y política. Muchos medios de comunicación han venido utilizando el concepto de migraciones ambientales, refugiados ambientales o climáticos indistintamente (ROJAS, 2019; PINTO, 2019; GAMERO, 2019) para hacer referencia al mismo fenómeno de movilidad humana causada no por conflictos armados o crisis políticas, sino para referirse a otro tipo de movilidad causada por cambios en el clima (eventos de evolución lenta) y otros desastres de origen natural (eventos repentinos). Desde la Academia se ha venido utilizando el concepto de 'refugiado climático' desde hace algún tiempo, sin embargo, como indicamos antes, este es un

[4] La 'Convención de Kampala' fue adoptada en octubre de 2009 en el marco de la Unión Africana y aborda el desplazamiento ocasionado por una amplia gama de disparadores de desplazamiento, entre estos conflictos y desastres de origen natural, sin embargo, esta convención tiene un enfoque caro en materia de desplazamiento interno, no desplazamiento transfronterizo.

concepto que no existe y que genera alguna confusión dentro del sistema de protección internacional entorno a la figura del refugio, lo cual podría inclusive tener implicaciones geopolíticas (McADAM; LIMON, 2015).

Ahora bien, a nivel internacional, y en especial desde el sistema multilateral de las Naciones Unidas, la temática de la movilidad humana por desastres y cambio climático ha sido abordada desde los principales pactos mundiales y marcos normativos en materia de asuntos humanitarios, cambio climático, migración, refugio y reducción del riesgo de desastres. Así, desde el año 2010, los países miembros de la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático (UNFCCC por sus siglas en inglés), tomaron un acuerdo en Cancún, en el cual se define tal movilidad en tres niveles: migración, desplazamiento y reubicación planificada. Al respecto, el Acuerdo de Cancún indica que los países deberán priorizar:

> '[…] La adopción de medidas para mejorar el entendimiento, la coordinación y la cooperación en lo que respecta al **desplazamiento**, **la migración** y el **traslado planificado** como consecuencia del cambio climático, cuando corresponda, a nivel nacional, regional e internacional […] (subrayado no es del original) (UNFCCC; 2010, p5).

Al respecto, es importante indicar que, al menos en la región Latinoamericana y el Caribe, la integración medidas sobre movilidad humana vinculada al cambio climático se encuentra en un proceso incipiente, lo cual no debe ser visto únicamente como referencias puntuales en instrumentos concretos, sino como la traducción de esas referencias en acciones concretas integradas a todo el sistema estratégico vinculado al cambio climático, como las políticas nacionales y los Planes Nacionales de Adaptación (LEJTREGER, 2019).

Por otro lado, el Acuerdo de París del año 2015, incluye la movilidad humana asociada a los efectos del cambio climático dentro de sus considerandos, pero además crea una Fuerza de Tarea sobre Desplazamiento (Task Force on Displacement), con el propósito de con el fin de elaborar recomendaciones sobre enfoques integrados que permitan evitar, reducir al mínimo y afrontar los desplazamientos relacionados con los efectos adversos del cambio climático (Naciones Unidas, 2015). Sus primeras recomendaciones fueron adoptadas en 2018 durante la XXIV reunión de las Partes en Katowice, Polonia en 2018 (COP24).

Asimismo, el *Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030*, incorpora por primera vez una serie de referencias y medidas sobre movilidad humana, en especial la incorporación de personas migrantes en el diseño de políticas de reducción de riesgo de desastres, reubicación planificada, preparativos para evacuaciones y desplazamiento y cooperación transfronteriza en ecosistemas compartidos para aumentar la resiliencia y reducir el riesgo de desastres, incluidos riesgos de desplazamientos (SÁNCHEZ; RUBIANO, 2018; GUADAGNO, 2016).

Recientemente, el *Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular* adoptado en el año 2018 por la Asamblea General de las Naciones Unidas (ASAMBLEA GENERAL, 2018) y del cual forman parte la amplia mayoría de países latinoamericanos y del Caribe, incluye un subcapítulo sobre desastres naturales, efectos adversos del cambio climático y degradación ambiental. Este acuerdo, cuya naturaleza jurídica no es vinculante, incluye aspectos sobre resiliencia, enfoques armonizados, análisis de información para comprender, predecir y afrontar mejor tales movimientos migratorios. El documento llama a los Estados a:

> ‘ […] Armonizar y desarrollar enfoques y mecanismos subregionales y regionales para abordar la vulnerabilidad de las personas afectadas por desastres naturales repentinos y de evolución lenta, velando por que tengan acceso a una asistencia humanitaria que satisfaga sus necesidades esenciales y por que se respeten plenamente sus derechos allá donde se encuentren, y promoviendo resultados sostenibles que aumenten la resiliencia y la autosuficiencia, teniendo en cuenta la capacidad de todos los países interesados; y
>
> Formular enfoques coherentes para encarar los desafíos que plantean los movimientos migratorios en el contexto de los desastres naturales repentinos y de evolución lenta, incluso teniendo en cuenta las recomendaciones pertinentes de los procesos consultivos liderados por los Estados, como la Agenda para la Protección de las Personas Desplazadas a Través de Fronteras en el Contexto de Desastres y Cambio Climático y la Plataforma sobre el Desplazamiento por Desastres [….] (ASAMBLEA GENERAL, 2018).

Importante destacar que, en este sentido, este mismo Pacto reconoce que la cooperación internacional es fundamental para cumplir efectivamente sus objetivos y compromisos, indicando que los países signatarios intensificarán ‘la participación en la cooperación y asistencia Norte-Sur, Sur-Sur y triangular’ (ASAMBLEA GENERAL, 2018, p.26).

Por su parte, el Pacto Mundial sobre Refugiados, contiene una única y tímida referencia al tema bajo el título sobre prevención y abordaje de las causas subyacentes, en el cual:

> '[…] En determinadas situaciones, puede darse un desplazamiento forzado externo debido a los desastres naturales repentinos y a la degradación ambiental. Estas situaciones representan desafíos complejos para los países afectados, los cuales pueden solicitar el apoyo de la comunidad internacional para abordarlos. El apoyo para brindar respuestas adecuadas podría cimentarse en alianzas operacionales entre diferentes actores relevantes, incluidos el ACNUR y la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), participando desde sus respectivos mandatos, funciones y pericia, según corresponda, para asegurar un enfoque coordinado […] (ACNUR, 2018).

Como se puede observar, la arquitectura internacional, en especial la multilateral ha dado pasos importantes para el abordaje de una temática muy compleja y en la cual siguen existiendo vacíos legales, políticos, conceptuales y, desde luego, financieros.

ELEMENTOS SOBRE LA ARQUITECTURA Y GOBERNANZA GLOBAL DE LA MIGRACIÓN: ¿ESPACIO PARA LA COOPERACIÓN SUR-SUR?

En la *Historia de la gobernanza de la migración global* ('The history of global migration governance'), Betts y Kainz (2017) proponen que el abordaje de la migración internacional (al menos desde el punto de vista institucional) ha pasado al menos por tres grandes etapas: una temprana gobernanza global en 1919-1989, un período de recapitulación entre 1994 y 2006, la era de la migración y el desarrollo de 2007 a 2015 y el proceso de adopción de los Pactos Globales sobre Migración en 2016-2018. Sin embargo, dentro de esta perspectiva analítica de Bett y Kainz (2017), el papel que ha jugado o que puede jugar la cooperación sur-sur en materia migratoria pasa inadvertida, entre otros temas porque la conceptualización generalizada de la gestión migratoria ha sido vista como un asunto norte-sur.

A pesar de estas limitaciones epistemológicas que encuentra la cooperación sur-sur en materia migratoria, ambos autores incorporan un esquema de cooperación regional que puede ser concebido perfectamente como cooperación

sur-sur: los procesos regionales de consulta en materia migratoria, conocidos generalmente como RCPs por sus siglas en inglés.

Ahora bien, es necesario indicar que el propio concepto de cooperación sur-sur nunca estuvo ligado desde su conceptualización inicial a temas migratorios. Esta aclaración es relevante porque desde la primera conferencia de alto sobre la materia que adoptó el *Plan de Acción de Buenos Aires* para la promoción y la implementación de la cooperación técnica entre países en vías de desarrollo celebrada en Buenos Aires, Argentina en 1978, hasta la *Segunda Conferencia de Alto Nivel de las Naciones Unidas sobre la Cooperación Sur-Sur y Triangular,* celebrada en 2018 en la misma ciudad (cuarenta años después), el concepto de cooperación sur-sur se ha entendido generalmente como la transferencia de conocimientos (técnicos generales), experiencias y otras acciones entre países del sur global. Así, las Naciones Unidas definen la cooperación sur-sur como:

> '[…] un marco amplio de colaboración entre los países del Sur en los ámbitos político, económico, social, cultural, medioambiental y técnico. Con la participación de dos o más países en desarrollo, se puede dar sobre una base bilateral, regional, dentro de las regiones o entre las regiones. Los países en desarrollo comparten conocimientos, habilidades, experiencias y recursos para lograr sus objetivos de desarrollo a través de esfuerzos conjuntos […] (UNOSSC, 2019).

Al respecto Joaquín Tres (2013) indica que otro fundamento hasta donde se sabe insuficientemente explorado son las migraciones como factor de cohesión supra e internacional (desde la perspectiva sur-sur), la disminución de la colaboración Norte Sur hacia Latinoamérica, entre otros factores para comprender completamente el desarrollo de la cooperación sur-sur (SOARES DE LIMA y otros, 2016). Sin embargo, es importante destacar que en la Conferencia de Alto Nivel sobre Cooperación Sur-Sur celebrada en Nairobi en 2009, incorporó los asuntos migratorios, como elementos necesarios para ver abordados desde la cooperación sur-sur. Al respecto, en el informe final se indica que los representantes en esta conferencia:

> '[…] looked to the strengthening of South-South cooperation as a response to a plethora of issues. Included were: restructuring of the international financial architecture; rescuing the world from the current global financial and economic crisis; and meeting such challenges as terrorism, climate change, food and energy security, **migration** and environmental conservation […] (subrayado no es del original). (ASAMBLEA GENERAL, 2009, p13).

Si bien esta concepción 'clásica' de la cooperación sur-sur no incluyó desde sus inicios los temas migratorios, hoy en día la cooperación sur-sur aspira a que los países del sur global puedan encontrar soluciones a sus problemas de desarrollo, con base en sus necesidades específicas. Tal es el caso justamente de la movilidad ocasionada por desastres y cambio climático, o bien otras crisis recientes, como el éxodo de millones de venezolanos[5] principalmente hacia países de la región entre los años 2015 y 2019.

Ahora bien, volviendo al tema de los Procesos Regionales de Consulta Migratoria (RCPs), los mismos constituyen procesos cuyas decisiones no resultan vinculantes jurídicamente para sus países miembros, aunque resultan foros de muy alto valor para el intercambio de experiencias, dialogo, cooperación generación de capacidades. Dentro del sur-global encontramos el Proceso de Bali que incluye a los países de sudeste asiático, el proceso de Colombo, el diálogo internacional sobre migración en África occidental (MIDWA) y el diálogo internacional sobre migración en áfrica del sur (MIDSA).

En nuestra región, destacan la Conferencia Regional sobre Migración (CRM) que incluye a todos los países centroamericanos, México y República Dominicana, la Conferencia Suramericana sobre Migraciones (CSM) que incluye a doce naciones suramericanas y, recientemente en el Caribe se está consolidando el Caribbean Migration Consultations (CMC). Como se verá a continuación, estos tres espacios de colaboración y diálogo subregional han sido vitales para el abordaje del desplazamiento por desastres desde una aproximación sur-sur.

[5] Ver por ejemplo la *Declaración de Quito* sobre movilidad humana de ciudadanos venezolanos en la región.

DESASTRES, CAMBIO CLIMÁTICO Y MOVILIDAD HUMANA EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: PRÁCTICAS Y ENFOQUES DESDE LA COOPERACIÓN SUR-SUR

América Latina es una de las regiones más propensas y vulnerables al impacto de los desastres a nivel internacional. Eventos geofísicos e hidrometereológicos, muchos de estos exacerbados en su intensidad y frecuencia por el cambio climático, han generado además un impacto en la movilidad humana. Tal y como se expuso antes, tan solo en el año 2017, más de 4.5 millones personas fueron desplazadas por desastres en la región. Entre los años 2010 y 2015, más de siete millones de personas fueron desplazadas tan solo en América del Sur (RODRÍGUEZ, 2015).

Este desplazamiento, que varía según las condiciones puntuales de cada evento de origen natural, se presenta en su amplia mayoría a nivel interno, sin embargo, muchas personas han tenido que desplazarse a través de fronteras como consecuencia directa del desastre. La región ha tenido muchas experiencias en este sentido, deslaves, inundaciones y terremotos han ocasionado desplazamiento transfronterizo de personas hacia un tercer país en búsqueda de protección, al menos de manera temporal.

Por ejemplo, en el año 2014 un centenar de familias en Bolivia tuvieron que cruzar la frontera hacia Brasil como consecuencia de las fuertes lluvias en la región de Guayamerín. En el año 2016, decenas de familias nicaragüenses cruzaron la frontera hacia Costa Rica, donde recibieron asistencia humanitaria durante el paso del huracán Otto. Asimismo, en la triple frontera entre Brasil, Argentina y Uruguay, es común la movilidad cíclica ante inundaciones en la zona.

Uno de los casos quizá más emblemáticos fue el terremoto de Haití en el año 2010, el cual generó un desplazamiento de miles de personas hacia la vecina República Dominicana, pero, además, un desplazamiento posterior hacia varios Estados isleños en el Caribe, así como hacia México, Norteamérica, Centro y Sur América, en búsqueda de protección.

En el Caribe, la temporada de huracanes del año 2017, en particular los huracanes Irma y María, no solo devastaron pequeños Estados insulares casi en su

totalidad como Dominica, sino que originaron el desplazamiento de miles de ciudadanos afectados por ambos huracanes hacia islas vecinas en búsqueda de protección.

Este contexto y vulnerabilidad de la región Latinoamericana y del Caribe a los impactos de los desastres y su impacto en la movilidad humana, ha generado que los países de la región hayan tenido que responder a tales fenómenos, en muchos casos utilizando medidas de cooperación internacional *ad hoc*, o bien utilizando otras medidas humanitarias desde la óptica migratoria o humanitaria, bajo el principio de solidad internacional y con base en consideraciones humanitarias.

Así, a raíz del terremoto de Haití del año 2010, más de veinte países latinoamericanos y del Caribe, abrieron sus puertas a ciudadanos de ese país que se vieron obligados a desplazarse como con secuencia directa del desastre. Muchos países como México y República Dominicana emitieron visas humanitarias para el ingreso y estancia de estas personas, mientras que algunos otros países como Costa Rica emitieron directrices para evitar la deportación.

Países como Brasil[6] emitieron políticas no solo para admitir a ciudadanos de este país, sino que elaboraron políticas públicas para regularizar la condición migratoria de estas personas con cuotas que llegaron a superar las treinta mil personas en pocos años.

El caso haitiano nos presenta un esquema de análisis para el abordaje de este complejo fenómeno del desplazamiento por desastre en al menos tres dimensiones: 1) políticas públicas y/o legislación en materia migratoria para el abordaje de la migración o el desplazamiento transfronterizo por desastres, 2) medidas *ad hoc* con base en razones humanitarias para el ingreso de personas desplazadas por desastres, y 3) medidas para evitar la deportación de ciudadanos provenientes de países afectados por desastres.

Con relación a la dimensión número uno (políticas públicas y/o legislación en materia migratoria para el abordaje de la migración o el desplazamiento transfronterizo por desastres), países como Bolivia, Perú, El Salvador y Guatemala

[6] Ver en particular la Resolución Normativa Nº 97 del año 2012 del Consejo Nacional de Migración de la República Federativa de Brasil.

han incorporado dentro de su legislación, la variable de desastres para admitir a personas afectadas por desastres. Así, en Bolivia el artículo 4 de la *Ley de Migración* del año 2013 establece la categoría de '*Migrantes Climáticos'*, entendida esta como 'grupos de personas que se ven obligadas a desplazarse de un Estado a otro por efectos climáticos, cuando existe riesgo o amenaza a su vida, sea por causas naturales, desastres medioambientales, nucleares, químicos o hambruna' Gaceta Oficial del Estado Plurinacional de Bolivia, 2014). En Perú el Decreto Legislativo No. 1350 de 2017 en su Artículo 29.2(k), Decreto Supremo 007-2017-IN, Artículo 91, incorpora dentro de las calidades migratorias, la opción de aplicar para los solicitantes de refugio y asilo o para quienes hayan migrado por motivos de desastres naturales y medioambientales (El PERUANO, 2017).

En Guatemala, el Código de Migración del año 2016 (DECRETO No. 44-2016) indica en su artículo No.68 que el Estado Guatemalteco podrá permitir el ingreso de personas por razones humanitarias, dentro de las cuales se incluye '[…] catástrofe natural en países vecinos, que obliga a personas o grupos de personas a salvar sus vidas […]' (Congreso de la República de Guatemala, 2016), lo mismo en El Salvador, país que recientemente incluyó en el año 2019 en su nueva Ley especial de Migración y de Extranjería y su Reglamento respectivo, la posibilidad de otorgar residencia con base en consideraciones humanitarias a todas aquellas personas cuya vida se encuentre en peligro debido a desastres naturales y medioambientales o crisis internacionalmente reconocidas (DIRECCIÓN GENERAL DE MIGRACIÓN y EXTRANJERÍA, 2019).

Países como Argentina han utilizado políticas públicas como la Disposición No. 020399 de la Dirección Nacional de Migraciones del año 2005 para determinar las pautas a seguir por ese país en caso de ingreso masivo desde países limítrofes por desastres naturales (y revueltas políticas) (DIRECCIÓN NACIONAL DE MIGRACIONES, 2005).

Por otro lado, la dimensión No.2 (medidas *ad hoc* con base en razones humanitarias para el ingreso de personas desplazadas por desastres), es quizá la más utilizada en la región, dado que no existen marcos normativos regionales vinculantes que incorporen explícitamente la variable de desastres. Países como

Nicaragua y Costa Rica han incorporado dentro de su legislación migratoria nacional la posibilidad de otorgar visas humanitarias, haciendo uso del ejercicio de la discrecionalidad en materia migratoria para el ingreso y estancia de personas desplazadas por desastres. Otros acuerdos en este sentido pasan también por el análisis de caso por caso con base en consideraciones humanitarias (ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA, 2009).

La tercera dimensión de análisis tiene que ver con aquellas medidas que los países han utilizado para evitar la deportación de personas extranjeras que ya se encuentran en un tercer país y su país de origen ha sido afectado por un desastre. Un caso muy concreto fue el Decreto Ejecutivo No. 27457-G-RE, publicado en La Gaceta No. 239 del 9 de diciembre de 1999 emitido por el Gobierno de Costa Rica para regularizar la condición migratoria ciudadanos de Nicaragua y Honduras que se encontraban en territorio costarricense en el momento del impacto del Huracán Mitch in 1998 (MORA, 2004). Con esta medida, el Gobierno de Costa Rica logró regularizar más de 155 mil personas (MORA, 2004). El Gobierno de Panamá emitió en aquella oportunidad directrices similares, tales como el Decreto Ejecutivo No. 34 del año 1999 para evitar la deportación y legalizar la residencia de nacionales de Nicaragua y que no podría regresar a su país de origen por el huracán Mitch (LA GACETA OFICIAL, 1999).

Una última dimensión un tanto compleja, ha sido el uso de la figura del refugio para brindar protección. Como se indicó antes, la figura o el concepto de 'refugiado climático' no existe a la luz del derecho internacional, de manera tal que el sistema de protección entorno a la figura del refugio, no aplica en contextos de desastre. Sin embargo, países como Panamá y Perú utilizaron la figura del refugio para brindar protección a ciudadanos haitianos luego del terremoto de Haití de 2010. Esta protección brindada sin embargo se fundamentó no en el terremoto *per se*, sino en las consecuencias de inseguridad, persecución y violencia generalizada que el terremoto generó en Haití luego del impacto del desastre (CANTOR, 2015).

Esta visión de violencia generalizada, violación de derechos humanos y otras situaciones que generan o podrían generar eventualmente expulsión de personas refugiadas, ha sido uno de los mayores logros de la región latinoamericana

y del Caribe y ha sido recogida en la *Declaración de Cartagena sobre Refugiados* de 1984[7], la cual ha evolucionado hasta llegar al año 2014 a la adopción de la Declaración y Plan de Acción de Brasil, la cual incluye dentro de su texto que:

> ‘ [...] A la luz de los desafíos planteados por el cambio climático y los desastres naturales, así como por el desplazamiento de personas a través de las fronteras que estos fenómenos puedan generar, se solicita al ACNUR realizar un estudio sobre el tema con miras a apoyar la adopción de medidas, herramientas y lineamientos nacionales y regionales adecuados, incluyendo estrategias de respuesta en los países de la región, planes de contingencia, respuestas integradas de gestión del riesgo de desastres y programas de visas humanitarias, en el marco de su competencia […]’ (ACNUR, 2014).

Si bien la *Declaración y Plan de Acción de Brasil* constituye un documento no vinculante para los países signatarios, constituye un instrumento de un alto valor político y significado histórico, el cual inclusive ha inspirado a varios países de la región como México y Colombia en el desarrollo de políticas públicas, o bien para ampliar la definición de refugiado.

EL PAPEL DE LOS PROCESOS REGIONALES DE CONSULTA EN MATERIA MIGRATORIA COMO EJEMPLO DE PRÁCTICAS EN MATERIA DE COOPERACIÓN SUR-SUR

Ahora bien, a nivel subregional, los Procesos Regionales de Consulta en Materia Migratoria (RCPs por sus siglas en inglés) han sido los principales foros donde la temática ha sido abordada y, quizá, donde se han logrado los principales avances. Como se indicó arriba, estos procesos (RCPs) por sus siglas en inglés, son procesos de diálogo regional, basados en la solidaridad internacional y la cooperación. Sus resultados no son precisamente vinculantes, pero su trabajo puede servir como plataforma para el diseño de políticas públicas locales y regionales.

Así, la Conferencia Regional sobre Migración (CRM), de la cual forman parte todos los países de Norteamérica, Centroamérica y República Dominicana, fue pionera en términos de la adopción de instrumentos regionales en la materia. A partir del año 2014, cuando los Viceministros de Relaciones Exteriores y Gobernación

[7] Adoptado por el "Coloquio Sobre la Protección Internacional de los Refugiados en América Central, México y Panamá: Problemas Jurídicos y Humanitarios", celebrado en Cartagena, Colombia, del 19 al 22 de noviembre de 1984.

adoptaron la decisión de realizar un taller sobre protección temporal y/o visa humanitaria[8], los países miembros de la CRM iniciaron un proceso de diálogo y construcción colectiva de una guía de prácticas eficaces que terminaría siendo aprobada dos años después en San Pedro Sula, Honduras.

Esta guía titulada '*Guía de prácticas eficaces para los países miembros de la CRM. Protección para personas que se desplazan a través de fronteras en el contexto de desastres'* (CRM, 2015), contiene tres grandes apartados que abordan la temática del desplazamiento por desastre desde los siguientes ángulos: 1) 'Protección por razones humanitarias para extranjeros provenientes de países afectados por desastres; 2) protección para migrantes extranjeros que viven o se encuentran en un país afectado por un desastre y; 3) cooperación. Si bien el documento no es vinculante, ofrece una serie de prácticas y orientaciones prácticas sobre cómo los países de la región han abordado este complejo fenómeno en los últimos años; es una Guía que también puede proporcionar un modelo y una plataforma desde la que se puede promover el desarrollo de políticas a nivel nacional (KÄLIN;CANTOR, 2017).

Semanas después de haber sido adoptada esta Guía regional no vinculante, países como Costa Rica y Nicaragua tuvieron que poner en práctica algunos de sus contenidos, cuando debido al paso del Huracán Otto en noviembre de 2016 por suelo costarricense y nicaragüense, un número considerable de personas fueron desplazadas desde el sector fronterizo de Nicaragua hacia Costa Rica, quienes obtuvieron asistencia humanitaria por algunos días en territorio costarricense (MÉNDEZ, 2016).

Asimismo, y, con base en esta Guía, países como Costa Rica y Panamá por ejemplo llevaron a cabo en agosto de 2017 un ejercicio de simulación binacional en el sector fronterizo común con el propósito de fortalecer las capacidades locales y nacionales en respuesta a desplazamientos transfronterizos ocasionados por desastres de origen natural. En este ejercicio participaron funcionarios y oficiales estatales de ambos países, incluidos representantes de las entidades nacionales de

[8] Decisión tomada durante la XIX Reunión Viceministerial de la Conferencia Regional sobre Migración los días 26 y 27 de junio de 2014 en Managua, decisión 6.

gestión de riesgos y atención de emergencias, oficiales de migración y salud, seguridad pública, entre otros.

En América del Sur, la Conferencia Suramericana sobre Migraciones (CSM), que abarca casi la totalidad de los países suramericanos (con la excepción de Guyana Francesa), acordó desde el año 2010 en su X Reunión en Cochabamba que la temática de migración y cambio climático debería ser incluida dentro de los trabajos de la CSM. Esta decisión fue retomada nuevamente en la XIV reunión de la CSM en Lima Perú en 2014 y en Santiago, Chile en 2015, donde los países miembros reiteraron un llamado a gestionar alianzas estratégicas, de cara a un mayor conocimiento sobre esta temática; promover un intercambio de buenas prácticas por parte de los gobiernos; y promover la construcción de una posición común sobre el tema. Inclusive. Un año después, en el marco de la XVI reunión de la CSM en Paraguay, la Red Suramericana sobre Migraciones Internacionales (RESAMA) presentó un estudio sobre la materia, con el cual se insta a la creación de un grupo de trabajo en el ámbito del OSUMI (Observatorio Suramericano sobre Migraciones) para fortalecer y armonizar el desarrollo regional y las iniciativas nacionales sobre el tema de migración, medio ambiente y cambio climático a través de asistencia y cooperación técnica, capacitación de actores y producción de conocimiento e informaciones (RESAMA, 2016).

Sin embargo, no fue sino hasta la presidencia pro témpore del Gobierno de Chile en el año 2015 y gracias a su plan de trabajo, cuando el tema recobra relevancia y se logra avanzar en un trabajo regional. En su plan de trabajo, el Gobierno de Chile indica la importancia de '[...] Debatir sobre las causas y efectos de los desplazamientos humanos a partir de factores medioambientales y de cambio climático', 'impulsar una estrategia regional de cooperación Sur-Sur frente a emergencias ambientales y desplazamientos humanos'; y solicitar a la ST-CSM/OIM un esquema de cooperación regional en materia de emergencias ambientales y desplazamientos humanos [...] (CSM, 2018).

Como se puede observar, claramente la cooperación sur-sur se reconoce explícitamente como un elemento fundamental en el abordaje regional del desplazamiento por desastres. Este abordaje desde una óptica sur-sur, llevó a los

países miembros de la CSM a desarrollar un documento sobre '*Lineamientos regionales en materia de protección y asistencia a personas desplazadas a través de fronteras y migrantes en países afectados por desastres de origen natural'*, los cuales fueron adoptados en Sucre en noviembre de 2018, luego de haberse celebrado dos talleres técnicos regionales en la ciudad de Santiago en 2017 y 2018 respectivamente.

Estos lineamientos son únicos en su naturaleza e incluyen entre otros temas:

> **i)** Medidas de contingencia para reducir y evitar el riesgo de desplazamiento en el país de origen;
> **ii)** Protección de personas desplazadas provenientes de países afectados por desastres, dentro de las cuales destacan: Medidas en planes y preparativos para la articulación de la protección de personas desplazadas a través de fronteras como consecuencia del desastre, Medidas para la identificación de necesidades y activación de la respuesta humanitaria; Admisión y estancia de personas desplazadas provenientes de un país afectado por un desastre y Protección a personas desplazadas provenientes de un país afectado por un desastre y soluciones duraderas para personas desplazadas por desastres cuyo retorno a su país de origen no es posible;
> **iii)** Protección de personas migrantes en países afectados por desastres, dentro de lo cual se encuentra asistencia y protección de personas migrantes residentes o en tránsito y en un país afectado por un desastre (país de acogida), Asistencia y protección de connacionales en el exterior afectados directamente por un desastre (país de origen) (CSM, 2018).

Uno de los aspectos más relevantes de estos Lineamientos, es su armonización con los principales marcos globales mencionados en el apartado primero de este artículo, es decir, el Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres, el Pacto Mundial sobre Migración y la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático.

En el plano bilateral y luego de un año de haber sido adoptado este documento regional no vinculante en el marco de la CSM, países como Colombia y Ecuador han incorporado dentro de sus planes operativos binacionales, en particular dentro de su *Plan operativo anual binacional (Poab)* el diseño y desarrollo de un Taller y Ejercicio Binacional Colombia-Ecuador en materia de desplazamiento transfronterizo para el año 2020, con el propósito de fortalecer las capacidades institucionales y de las comunidades fronterizas, a través del desarrollo de instrumentos, mecanismos y acciones conjuntas, relacionados con la actuación ante emergencias, intercambios de experiencias e información en la acción humanitaria,

la reducción y el conocimiento del riesgo de desastres (SERVICIO NACIONAL DE GESTIÓN DE RIESGOS Y EMERGENCIAS, 2019). Este ejercicio aún en marcha al momento de escribir este artículo, busca articular el quehacer institucional a nivel local y nacional, pero en el plano bilateral para mejorar la respuesta ante posibles desplazamientos transfronterizos ocasionados por desastres repentinos, en particular actividad volcánica.

Por otro lado, en el Caribe, el proceso iniciado en 2016 con la conformación inicial de lo que se conoce como el Caribbean Migration Consultations (CMC), ha incorporado dentro de sus ámbitos prioritarios de acción el cambio climático y la preparación ante desastres. Dentro de su marco de acción, el CMC se propone crear dos redes temáticas en esta materia, apoyadas por otros procesos (multi-stakeholder) y actores, tales como la Plataforma sobre Desplazamiento por Desastres (PDD). En este sentido, destaca la primera consulta regional en materia de movilidad humana en el contexto de desastres y los efectos adversos del cambio climático, celebrada en junio de 2019 en la ciudad de Puerto España, Trinidad y Tobago, la cual buscó generar un espacio de diálogo inter regional basado en la cooperación internacional para el intercambio de buenas prácticas, retos comunes y próximos pasos en el diseño de mecanismos regionales en el Caribe para afrontar los retos del desplazamiento transfronterizo por desastres.

Como resultado concreto de esta primera consulta regional en la materia, se acordó crear un plan de acción en esta materia (CMC, 2019), el cual al momento de escribir este artículo se encuentran en su fase preliminar de diseño. Este Plan de Acción para el Caribe cuyo título completo en inglés es *Plan of action to address human mobility in the context of disasters and the adverse effects of climate change in the caribbean (2020–2022)* (CMC, 2019b), busca mejorar el diálogo y la cooperación a nivel regional, valiéndose de plataformas regionales existentes, en especial los mecanismos de asistencia mutua ante desastres liderados por la Agencia Regional Caribeña para el Manejo de Desastres (CDEMA por sus siglas en inglés), así como como los regímenes de libre movilidad. Este esfuerzo busca en primer lugar abordar las causas de desplazamiento, evitar los riesgos de desplazamiento, y, proteger a quienes se ven obligados a cruzar una frontera internacional en situaciones de desastre.

CONSIDERACIONES FINALES

Como se pudo notar, los países de la región latinoamericana y el Caribe han desarrollado una gran cantidad de prácticas para abordar un fenómeno complejo y sensible como lo es el desplazamiento ocasionado por desastres y los efectos adversos del cambio climático. En muchos casos, tales prácticas han sido respuestas *ad hoc* para escenarios de desastres muy puntuales, sin embargo, en otras ocasiones las mismas responden a políticas estatales y/o legislación de avanzada con la cual varios países de la región cuentan.

Los principios de solidaridad, cooperación y desde luego la concepción de la cooperación sur-sur han jugado un papel muy relevante en el diseño de tales respuestas humanitarias, especialmente en el marco de los procesos regionales de consulta en materia migratoria (CRM, CSM y CMC). Si bien no en todos los instrumentos se incorpora explícitamente la noción 'sur-sur', ciertamente el espíritu de esta modalidad de cooperación se encuentra plasmada en estos instrumentos, dado que, con la excepción de la CRM que integra a Canadá y Estados Unidos, todos los países miembros de estos procesos regionales pertenecen al denominado 'sur global'.

Si bien en la región Latinoamericana y el Caribe no existen marcos regionales vinculantes para el abordaje de este fenómeno, más allá de los marcos de libre movilidad existentes (SICA, MERCOSUR, CAN, OECS y CARICOM), es posible que, dados los últimos desarrollos en la materia, los países del área puedan dar pasos aún más significativos para incorporar la variable de los desastres y el cambio climático dentro de las principales agendas y políticas regionales y nacionales.

En este sentido, la cooperación sur – sur podría jugar un papel aún mayor en esta materia, contribuyendo a fortalecer el diálogo y el intercambio información, buenas prácticas a nivel bilateral y regional, pero además, la cooperación sur-sur puede ser inclusive un vehículo apropiado para fortalecer espacios de libre movilidad existentes en la actuales, o bien la adaptación de tales mecanismos por ejemplo los Acuerdos de Residencia del MERCOSUR desarrollados en el marco de integración

regional, focalizado en los desplazamientos relacionados al cambio climático y desastres (PIRES; CAVEDON-CAPDEVILLE; ODRIOZOLA; YAMAMOTO, 2018; PIRES; CAVEDON-CAPDEVILLE; YAMAMOTO; SERRAGLIO, 2017).

En este sentido, la cooperación sur-sur puede ser un enfoque apropiado para avanzar en la implementación del *Pacto Mundial para una Migración Segura Ordenada y Regular* (Pacto Mundial sobre Migración), incluidos esfuerzos regionales para establecer o reforzar mecanismos para vigilar y anticipar la evolución de los riesgos y amenazas que puedan desencadenar movimientos migratorios o influir en ellos (Asamblea General, 2019), o bien, para fortalecer los sistemas de alerta temprana, procedimientos y herramientas puntuales para el abordaje de este fenómeno, tales como los ejercicios realizados en la frontera común entre Costa Rica y Panamá y los acuerdos en marcha entre Colombia y Ecuador.

En este mismo Pacto, del cual forman parte la amplia mayoría de los países latinoamericanos y del Caribe, se hace además un llamado para que se trabaje en enfoques coherentes teniendo en cuenta iniciativas y procesos consultivos liderados por Estados, como la *Agenda para la Protección de las Personas Desplazadas a Través de Fronteras en el Contexto de Desastres y el Cambio Climático* y la *Plataforma sobre el Desplazamiento por Desastres* (anterior Iniciativa Nansen), iniciativas y procesos globales sobre los cuales se pueden construir o bien, desde los cuales se pueden extraer lecciones y buenas prácticas para futuros acuerdos de cooperación sur-sur en la región latinoamericana y el caribe, incluidos acuerdos para el manejo integral de emergencias comunes en sectores fronterizos, protocolos o procedimientos para la atención humanitaria de personas desplazadas a través de las fronteras, acuerdos para el ingreso y estadía, entre otros.

Desde luego que estos esquemas de cooperación sur-sur dependen de la voluntad política de los países socios, así como de los intereses y afinidades ideológicas en coyunturas específicas. Cambios ideológicos radicales en los Gobiernos que colaboran o colaborarían en estos esquemas podrían eventualmente socavar esfuerzos puntuales para avanzar en mecanismos de cooperación sur – sur para el abordaje de este fenómeno. Este artículo no profundiza en esta dinámica, pero brinda nuevas luces para futuras investigaciones en la materia.

En todo caso, dada la multidimensionalidad de la movilidad humana ocasionada por desastres y cambio climático, la cooperación y la coordinación entre las distintas áreas es recomendado (MENCE; PARRINDER, 2017) entre otros temas, para evitar duplicidad y lograr una mayor y mejor protección a estas poblaciones vulnerables.

REFERENCIAS

ACNUR. *Cambio climático y desplazamiento por desastres.* 2018. Disponible en: <https://www.acnur.org/cambio-climatico-y-desplazamiento-por-desastres.html>. Accesado el 1 de junio 2019.

ACNUR. *Declaración de Brasil. Un Marco de Cooperación y Solidaridad Regional para Fortalecer la Protección Internacional de las Personas Refugiadas, Desplazadas y Apátridas en América Latina y el Caribe*, 2014. Disponible en: <https://www.acnur.org/5b5100c04.pdf> Accesado el 5 de junio de 2019.

ACNUR. *Pacto Mundial sobre Refugiados. Borrador Final.* 2018. Disponible en: <https://www.unhcr.org/5b3633267.pdf> Accesado el 1 de junio de 2019.

AFRICAN UNION, 2009. African Union covention for the protection and assistance of internally displaced persons in africa (Kampala convention)

ALEXANDER, Betts, y Kainz, L. *The history of global migration governance*. Working paper series no. 122. Oxford: Refugee Studies Centre Oxford Department of International Development, University of Oxford, 2017.

ALTAMIRANO, Teófilo. *Refugiados ambientales cambio climático y migración forzada.* Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú, 2014.

ASAMBLEA GENERAL, *Conferencia Intergubernamental encargada de Aprobar el Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular.* New York: A/CONF.231/3, 2018.

ASAMBLEA GENERAL. *Convención sobre el Estatuto de los Refugiados*. 1951. New York: 28 Julio 1951, United Nations, Treaty Series, vol. 189, p. 137. Disponible: <https://www.refworld.org.es/docid/47160e532.html> Consultado el 11 Junio de 2019.

ASAMBLEA GENERAL. *Report of the High-level United Nations Conference on South-South Cooperation.* Nairobi: A/CONF.215/2, 2009.

CABRERA, Victoria. El impacto de los desastres naturales y el cambio climático en el desplazamiento forzado de personas. *Revista Lex, 2018.* Disponible en: DOI: <http://dx.doi.org/10.21503/lex.v16i21.1557>. Consultado el 23 de marzo 2020.

ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA. Ley general de migración y extranjería. Ley No.8764. 2009. San José: La Gaceta No.170, 2009.

CANTOR, David. *Leyes, políticas y prácticas en materia de protección temporal humanitaria de extranjeros en el contexto de desastres*. Documento de referencia Estados Miembros de la Conferencia Regional sobre Migración y otros Estados de las Américas Estudio de antecedentes para el Taller Regional en materia de Protección Temporal y/o Visa Humanitaria en Situaciones de Desastres. Ginebra: The Nansen Initiative/ NRC, 2015.

CAVEDON-CAPDEVILLE, Fernanda y otros. Climate Change, Extreme Events and Human Mobility in Latin America: Exploring the Links Through National Laws and Policies. En: W.F, Leal, NAGY, G., BORGA, M., CHAVEZ, D., MAGNUSZEWSKI, A. (Editores). *Climate Change, Hazards and Adaptation Options. Handling the Impacts of a Changing Climate*. London: Springer, p. 679-700, 2020.

CMC. *Towards a Model Framework on human mobility in the context of disasters and adverse effects of climate change*. Concept Note Regional Consultation. 2019 Disponible en: <http://caribbeanmigration.org> Accesado el 7 de junio 2019.

CMC. Plan of action to address human mobility in the context of disasters and the adverse effects of climate change in the caribbean (2020–2022). Documento sin edición. San José, Costa Rica, 2019b.

CONSEJO NACIONAL DE MIGRACIÓN. *Resolución Normativa Nº 97*. Consejo Nacional de Migración de la República Federativa de Brasil, 2012.

CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE GUATEMALA. *Decreto No.44-2016.* 2016 Disponible en: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2017/10978.pdf> Accesado el 24 de marzo de 2020.

CONSELHO NACIONAL DE IMIGRAÇÃO. *Resolução normativa nº 97, de 12 de janeiro de 2012.* Dispõe sobre a concessão do visto permanente previsto no art. 16 da Lei nº 6.815, de 19 de agosto de 1980, a nacionais do Haiti, 2012Disponible en: <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=116083 > Accesado el 7 de junio 2018.

CRM. *Guía de prácticas eficaces para los países miembros de la CRM. Protección para personas que se desplazan a través de fronteras en el contexto de desastres*. San José: Conferencia Regional sobre Migración CRM, 2015.

CSM (2018). '*Lineamientos regionales en materia de protección y asistencia a personas desplazadas a través de fronteras y migrantes en países afectados por desastres de origen natural'*. Buenos Aires: ST-CSM / PDD.

DIRECCIÓN GENERAL DE MIGRACIÓN Y EXTRANJERÍA. *Reglamento de la Ley Especial de Migración y Extranjería*. San Salvador: Dirección General de Migración y Extranjería, 2019.

DIRECCIÓN NACIONAL DE MIGRACIONES. *Disposición No. 020399. Pautas a Seguir en caso de ingreso masivo de argentinos provenientes de países limítrofes por desastres naturales o revueltas políticas*. Buenos Aires: Dirección Nacional de Migraciones, 2005.

EL PERUANO. Reglamento del Decreto Legislativo N° 1350, Decreto Legislativo de Migraciones. 2017. Disponible en: <https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/reglamento-del-decreto-legislativo-n-1350-decreto-legislat-anexo-ds-n-007-2017-in-1502810-4/> Accesado el 24 de marzo de 2020.

FORSYTHE, David. *Human Rights in International Relations*. Cambridge: Cambridge University Press, 2012.

GAMERO, Jesús. *Las migraciones climáticas en la COP25.* 2019. Disponible en: <https://elpais.com/economia/2019/12/16/alternativas/1576497831_185076.html> Accesado el 24 de marzo de 2020.

GACETA OFICIAL. *Ley de migración. LEY No 370. La Paz*: Bolivia Gaceta Oficial del Estado Plurinacional de Bolivia Derechos Reservados, 2014.

GEMENNE, François. One good reason to speak of 'climate refugees'. *Forced Migration Review. Disasters and displacement in a changing climate.*

GOODWIN-GILL, Guy y MCADAM, Jane. *ACNUR & cambio climático, desastres y desplazamientos*. Ginebra: ACNUR, 2017.

GUADAGNO, Lorenzo. *Human Mobility in the Sendai Framework for Disaster Risk Reduction.* International Journal of Disaster Risk Science. Springer Marzo, pp 1-14. 2016.

IDMC. *Mid year figures internal displacement from January to June.* 2019a. Disponible en: <https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/2019-mid-year-figures_for%20website%20upload.pdf> Accesado el 24 de marzo de 2020.

IDMC. *Global Report on Internal Displacement.* Geneva: IDMC/NRC, 2019b.

IDMC. *Global Report on Internal Displacement.* Geneva: IDMC/NRC, 2018.

KÄLIN, Walter y CANTOR, David. La Guía de la CRM: una nueva herramienta de protección para el desplazamiento transfronterizo inducido por desastres en las Américas. *Migraciones Forzadas. Latinoamérica y el Caribe.* Octubre, RMF 56, p. 59-61, 2017.

KRAEMER, Andreas. *The G20 and Building Global Governance for "Climate Refugees"*. (2017). Disponible en: <https://www.jstor.org/stable/resrep16148> Accesado el 23 de marzo de 2020.

LA GACETA OFICIAL. *Decreto Ejecutivo No.34 del 5 de febrero de 1999 por el cual se dictan algunas medidas administrativas para legalizar la residencia definitiva de nacionales de la República de Nicaragua, que se encuentran indocumentados en el país*. Panamá: La Gaceta Oficial, 1999.

LEJTREGER, Raquel. *La movilidad humana en la agenda climática de las Américas. Necesidades y oportunidades*. San José: Organización Internacional para las Migraciones OIM. May 2015, No.49, p.70-71.

MCADAM, Jane y LIMON, Marc. *Human rights, climate change and cross-border displacement: the role of the international human rights community in contributing to effective and just solutions.* Switzerland: Universal Rights Group, 2015.

MENCE, Victoria y PARRINDER, Alex. Environmentally related international migration: En: MCAULIFFE, Marie y KOSER, Khalid (Editores). *A Long Way to Go.* ANU Press: 2017, p 317 -342.

MÉNDEZ, Juan Carlos. *After the Storm – A Message from Costa Rica*. 2016. Disponible en: <https://disasterdisplacement.org/staff-member/after-the-storm-a-message-from-costa-rica> Accesado el 23 de marzo de 2020.

MÉNDEZ, Juan Carlos. Cambio climático, movilidad humana y su impacto en las relaciones internacionales del siglo XXI. *RELACIONES INTERNACIONALES*. Escuela de Relaciones Internacionales. Universidad Nacional, Costa Rica. N.º 90.2 Julio-diciembre, pp. 1-17, 2017.

MORA, Cynthia (2004). Amnistía migratoria en Costa Rica 1999-2000. *Revista de Ciencias Sociales (*Cr), vol. III, núm. 105, p 81-98, 2004.

NACIONES UNIDAS, *Aprobación del Acuerdo de París.* Conferencia de las Partes 21er período de sesiones. FCCC/CP/2015/L.9, 2015.

OIM. *Glossary on Migration, 2nd Edition.* Derecho Internacional sobre Migración, núm. 25, Ginebra: OIM, 2011.

OIM. *Migración, Medio Ambiente y Cambio Climático: Datos Empíricos para la Formulación de Políticas – Glosario*. Ginebra: Organización Internacional para las Migraciones OIM, 2014.

PÉREZ, Beatriz., IGLESIAS MÁRQUEZ, Daniel, & VILLAVICENCIO CALZADILLA, Paola. Migraciones climáticas: el papel de los derechos humanos para superar el persistente vacío jurídico. *Revista Latinoamericana De Derechos Humanos*, 30(1), p.15-46, 2019.

PIRES, Erika, CAVEDON-CAPDEVILLE, Fernanda de Salles, ODRIOZOLA, Ignacio y YAMAMOTO, Lilian. *La migración ambiental en el Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular: desafíos y aportes para América Latina y el Caribe.* Brasil/Argentina: RESAMA, 2018.

PIRES, Erika, CAVEDON-CAPDEVILLE, Fernanda de Salles, YAMAMOTO, Lilian y SERRAGLIO, Diogo A. Towards a regional agreement on environmental displacement? 2017. *Forced Migration Review.* October, FMR 56, p.65-66, 2017.

PIRES, Erika. Climate Change, Disasters and Migration: Current Challenges to International Law. En: RUPPEL, Oliver C, ROSCHMANN, Christian y RUPPEL-SCHLICHTING, Katharina (Editores). *Climate Change: International Law and Global Governance. Volume II: Policy, Diplomacy and Governance in a Changing Environment, 2011, p.* 739-760.

PINTO, Teguayco. *El cambio climático causa más migraciones que la guerra y los factores económicos*. 2019. Disponible en: <https://www.eldiario.es/sociedad/desplazados-cambio_climatico-refugiados_climaticos-ciencia_0_900110505.html> Accesado el 24 de marzo 2020.

RESAMA. *Migración, medio ambiente y cambio climático: agenda 2030, buenas prácticas y desafíos para la región Suramericana*. Disponible en: <https://environmentalmigration.iom.int/node/1156> Accesado el 23 de marzo de 2020.

RODRÍGUEZ, Nicolás. *Movilidad Humana en el contexto de desastres causados por amenazas naturales en América del Sur.* Ginebra: The Nansen Initiative, 2015.

ROJAS, Ana Gabriel. *Cambio climático: la razón por la que migrarán millones de Centroamérica y México.* 2019. Disponible en: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-49696180> Accesado el 24 de marzo de 2020.

SÁNCHEZ, Beatriz y RUBIANO, Sebastián. *Territorios en transformación, derechos en movimiento. Cambio Ambiental y movilidad humana en Colombia.* Bogotá: Universidad de los Andes, 2018.

SERVICIO NACIONAL DE GESTIÓN DE RIESGOS Y EMERGENCIAS. *Plan operativo anual binacional (poab) eje de seguridad y defensa.* Documento no editado. Quito: Servicio Nacional de Gestión de Riesgos y Emergencias, 2019.

SOARES DE LIMA, María Regina y otros. *Cooperación Sur-Sur, política exterior y modelos de desarrollo en América*. Buenos Aire: CLACSO, 2016.

THE NANSEN INITIATIVE. *Agenda para la Protección de las personas desplazadas a través de fronteras en el contexto de desastres y cambio climático.* Ginebra: The Nansen Initiative, 2015.

THOMAS, Adelle y BENJAMIN, Lisa. Policies and mechanisms to address climate-induced migration and displacement in Pacific and Caribbean small island developing states. *International Journal of Climate Change Strategies and Management,* v. 8 enero, p. 86-104, 2018.

UNFCCC. *Conferencia de las Partes Informe de la Conferencia de las Partes sobre su 16º período de sesiones, celebrado en Cancún del 29 de noviembre al 10 de diciembre de 2010*. New York, FCCC/CP/2010/7/Add.1, 2010.

UNHCR, *Kampala Convention on IDPs,* 2009. Disponible en: <https://www.unhcr.org/5cd569877.pdf> Accesado el 23 de marzo de 2020.

UNOSS. *Acerca de la Cooperación Sur-Sur y Triangular*. 2019. Disponible en: <https://www.unsouthsouth.org> Accesado el 2 de Junio de 2019.

Recebido em: 26/03/2019.

Aprovado em: 16/04/2020.

MONÇÕES
Revista de Relações Internacionais da UFGD
ISSN 2316-8323

MULHERES EM REFÚGIO: A MARGINALIZAÇÃO DE REFUGIADAS EM UM SISTEMA INTERNACIONAL HIERARQUIZADO

Rafaela Julich Morais
Mestre em Relações Internacionais pela UFSC
Agente de Integração de Pessoas Refugiadas na Círculos de Hospitalidade
rafaelajulich@hotmail.com

Resumo: O principal objetivo deste artigo é analisar como as mulheres refugiadas do Sul Global são tratadas pelo Sistema Internacional e pelo Regime Internacional de Refúgio. A hipótese do trabalho parte do nível sistêmico e conclui que as mulheres refugiadas são excluídas política, social e economicamente de ambas as esferas e tal exclusão é refletida também nas sociedades de acolhida. Essa marginalização ocorre devido às relações coloniais de poder que moldam o globo em múltiplas hierarquias de gênero, raça, etnia, nacionalidade e *status* migratório, as quais inferiorizam as mulheres que buscam por refúgio tanto no próprio Sul quanto no Norte Global. Fez-se uma revisão bibliográfica sobre a edificação hierárquica e dicotômica do Sistema Internacional com base na exploração e inferiorização do Sul Global; sobre as contradições do Regime Internacional de Refúgio e a construção de "mitos da diferença" que retrataram e continuam a representar pessoas refugiadas como "ameaças" à segurança e à cultura nacionais; sobre a categorização das mulheres em situação de refúgio como vulneráveis, e; por fim, sobre a necessidade de se incorporar um olhar interseccional às análises de processos migratórios forçados.

Palavras-chave: Sistema Internacional. Colonialidade do Poder. Mulheres Refugiadas.

WOMEN IN REFUGE: THE MARGINALIZATION OF REFUGEE WOMEN IN A HIERARCHIZED INTERNATIONAL SYSTEM

Abstract: The main objective of this article is to analyze how refugee women from the Global South are treated by the International System and the International Refugee Regime. The hypothesis starts at the systemic level and concludes that refugee women are excluded politically, socially and economically from both spheres and this exclusion is also reflected in host societies. This marginalization occurs due to the colonial power relations that shape the globe in multiple hierarchies of gender, race, ethnicity, nationality and migratory status, which categorize women who seek refuge in the South as well as in the Global North as inferior beings. The article made a bibliographic review on the hierarchical and dichotomous construction of the International System based on the exploitation and inferiorization of the Global South; on the contradictions of the International Refugee Regime and the construction of "myths of difference" that portrayed and continue to represent refugee people as "threats" to national security and culture; on the categorization of women on the move as vulnerable, and; finally, on the need to incorporate an intersectional lense into the analysis of forced migration processes.

Keywords: International System. Coloniality of Power. Refugee Women.

INTRODUÇÃO

Para o universo teórico tradicional das Relações Internacionais (RI), o estudo do poder tem sido central para a organização e produção do conhecimento dentro da disciplina. Tradicionalmente, as RI lidam em grande medida com as políticas das grandes potências e assuntos relacionados à segurança estatal. À vista disso, as assimetrias globais de poder no âmbito político, econômico e social são muitas vezes negligenciadas pelas teorias mainstream. Naturaliza-se assim as hierarquias de raça, etnia, gênero e classe no mundo e se reproduz o status quo nas principais linhas de pensamento da área.

Como Greta Chowdbry e Sheila Nair (2002) argumentam, para que as Relações Internacionais sejam verdadeiramente internacionais é preciso reconhecer a forma como a interação destas questões (de raça, de etnia, de gênero, de classe versus o poder) trabalha na construção das dissimetrias do mundo globalizado. Surgem, então, obras críticas que mudaram a orientação da produção do conhecimento em RI: são consideradas as diferentes configurações e efeitos da Política Internacional, que ao fim e ao cabo articulam as desigualdades de poder entre os Estados e as populações (CHOWDBRY; NAIR, 2002).

Nesse sentido, a temática das migrações internacionais, particularmente das migrações forçadas, tem penetrado cada vez mais as agendas de pesquisa e discussões das RI. Isto pois as causas, consequências e respostas dadas aos fluxos migratórios envolvem variáveis substanciais da Política Internacional e das discrepâncias de poder no Sistema Internacional, entre elas: os envolvimentos e interesses hegemônicos em conflitos internos no Sul Global; as desigualdades socioeconômicas entre países; a securitização das migrações; o racismo estrutural, e; as hierarquias dissimétricas de gênero do Sistema Internacional.

O tema das migrações internacionais forçadas não é recente, uma vez que a noção de asilo ou proteção dada a estrangeiros por outro Estado tem sido discutida pelos Estados há séculos (HADDAD, 2008). Todavia, a escala do deslocamento forçado mundial atualmente é nova quando analisados seus números brutos: conforme o relatório anual “Tendências Globais” do Alto Comissariado das Nações

Unidas para Refugiados (ACNUR), 70,8 milhões de pessoas foram forçadas a se deslocar por fronteiras nacionais e transnacionais até o fim de 2018 (ACNUR, 2019).

Como apontado pelas Tendências Globais do ACNUR (2019), nota-se em 2018 a continuidade de múltiplas "crises"[1] de deslocamento forçado, porém o ano também foi caracterizado por diversas novas tendências migratórias. Uma renovada onda migratória foi observada na República Democrática do Congo que, devido à intensificação e expansão do conflito civil em novas áreas do país, forçou mais de 5 milhões de indivíduos a migrar (ACNUR, 2019). A instabilidade econômica e política na Venezuela também gerou acentuados movimentos de pessoas para regiões diversas da América Latina, totalizando 3,4 milhões de refugiadas(os) e solicitantes de refúgio no fim de 2018 (ACNUR, 2019).

No intuito de se alcançar o objetivo aqui proposto de compreender a exclusão das refugiadas do SI, os métodos de análises e procedimentos empregados pela pesquisa serão qualitativos, sendo feita uma revisão bibliográfica do Sistema Internacional e do Regime Internacional[2] de Refúgio a partir de perspectivas teóricas críticas, em especial as pós-coloniais e decoloniais.

Foram utilizadas principalmente fontes secundárias, como dissertações, teses, livros acadêmicos e artigos científicos sobre o tema. O material foi coletado de Bibliotecas Universitárias e de sites acadêmicos eletrônicos. Ademais, fontes secundárias pesquisadas em jornais e noticiários eletrônicos como o The Guardian, a BBC, o G1, entre outros, também foram utilizadas.

[1] Fazendo uma análise dos resultados de pesquisa na ferramenta Google, organizações como o ACNUR, a OXFAM, a International Rescue Comittee e a CARE, além de jornais virtuais como a BBC, o Aljazeera, o The Economist, a Reuters, entre outros, todas utilizam o termo "crise" para referenciar o intenso fluxo migratório atual de pessoas deslocadas por conflitos e perseguições diversas. Aqui, prefere-se utilizar o termo em aspas de forma crítica, visto que seu uso denota uma culpabilidade dos indivíduos que estão em movimento. Na realidade, esses intensos fluxos atuais são causados por uma gama diversa de fatores, entre eles as intervenções militares ocidentais nos países do Sul. Ademais, a utilização do termo "crise" está relacionada ao tratamento repressivo destes refugiados e com a edificação de fronteiras virtuais e físicas.

[2] Prefere-se aqui utilizar a definição construtivista de regime em contraste à realista de Stephen Krasner (2012), para a qual regimes são "princípios, normas e regras implícitos ou explícitos e procedimentos de tomada de decisões de determinada área das relações internacionais em torno dos quais convergem as expectativas dos atores". Para o termo "regime", utiliza-se nesse trabalho a definição construtivista de Kratochwil e Ruggie (1986). Na visão construtivista, os regimes surgem a partir de arranjos governamentais construídos pelos Estados para coordenar suas expectativas e organizar em diversos aspectos e áreas o comportamento internacional. Regimes, portanto, compreendem elementos normativos, práticas estatais e papeis organizacionais (KRATOCHWIL; RUGGIE, 1986). A escolha por usar a definição construtivista dá-se pela limitação da realista, em especial as precisões conceituais quanto as hierarquias entre os membros de um regime, além da pouca consideração às interpretações e compreensões subjetivas dos atores envolvidos. Assim, considera-se o regimento dos fluxos migratórios no que diz respeito o refúgio internacional – ou seja, a Convenção de Genebra para Refugiados de 1951 e seu subsequente Protocolo de 1967 – um regime nos moldes construtivistas: o Regime Internacional de Refúgio foi estabelecido com o propósito de coordenar e organizar o comportamento dos Estados na temática da proteção de indivíduos que sofrem perseguições diversas.

Sobre o estado da arte escrito acerca do tema do refúgio a nível sistêmico, destacam-se as pesquisas de Chimni (1998), Bhambra (2015), Grosfoguel (2017), Scalettaris (2007) e Haddad (2008) acerca da hierarquia racial/cultural do regime internacional. Para uma perspectiva mais ampla da colonialidade do Sistema Internacional, foi-se revisados estudos decoloniais como os de Grosfoguel (2008), Chowdbry e Nair (2002), Doty (1996), Quijano (2000), Grovogui (2013), entre outros e outras. Acerca da questão de gênero no âmbito do refúgio, as pesquisas de Freedman (2007), Fiddian-Qasmiyeh (2014) e Bartolomei e Pittaway (2001) mostraram-se imprescindíveis para o exame das maneiras como os marcadores de gênero influenciam tanto nas razões pelas quais mulheres são obrigadas a se deslocar, como suas experiências nas rotas migratórias. Além disso, reconhecendo a importância de se considerar os efeitos da interseccionalidade de gênero, raça, etnia e status migratório no deslocamento de mulheres, foram revisadas obras de autoras como Crenshaw (1989), Collins (2000) e Lugones (2014).

Ao expor aqui a exclusão social, econômica e política de mulheres refugiadas no Sistema Internacional, buscou-se tomar o cuidado metodológico de não promover generalizações das refugiadas como um grupo homogêneo e monolítico. Reconhece-se a diversidade étnica, racial, cultural entre as mulheres que buscam refúgio, e destaca-se também o lugar de fala distinto da pesquisadora no que tange possíveis diferenças de raça, etnia, status migratório e posição geográfica. Não é intenção do trabalho “falar pelas” mulheres em situação de refúgio, mas dar visibilidade às questões hierárquicas de gênero, raça, etnia e status migratório que comumente são ignoradas na área das Relações Internacionais.

RELAÇÕES COLONIAIS DE PODER: AS HIERARQUIAS HISTÓRICAS DO SISTEMA INTERNACIONAL E SEUS IMPACTOS NOS DESLOCAMENTOS FORÇADOS

> Quando se compreende no seu aspecto imediato o contexto colonial, é evidente que o que divide o mundo é sobretudo o fato de se pertencer ou não a tal espécie, a tal raça.
> (FANON, 1961, p. 35)

Como aponta Lisa Malkki (1995), o contexto dos deslocamentos humanos envolve temas e práticas que fazem parte de uma enorme constelação sociopolítica e

cultural, por vezes dicotômicas: questões como o nacionalismo e o racismo, a xenofobia e as políticas migratórias, as práticas violentas de um Estado e a guerra, a censura e o silenciamento, os direitos humanos e os desafios à soberania estatal, os discursos desenvolvimentistas e as intervenções humanitárias, a cidadania e as identidades religiosas e culturais (MALKKI, 1995). Por conseguinte, a temática das migrações forçadas oferece um arranjo diversificado de assuntos que podem ser explorados academicamente, em especial no domínio teórico e metodológico das Relações Internacionais.

De acordo com Alexander Betts (2014), as causas, consequências e respostas aos fluxos migratórios estão intimamente relacionadas à Política Internacional, pois envolvem problemáticas características do universo das RI. As causas dos movimentos de pessoas em situação de refúgio estão enraizadas em conflitos intra e interestatais e na falha dos Estados em proteger os direitos básicos dos cidadãos. Também podem estar relacionadas às desigualdades da Política Econômica Internacional (BETTS, 2014). As consequências destes movimentos, ainda conforme Betts (2014), são tradicionalmente atreladas à segurança internacional, ao terrorismo e transnacionalismo. Por outro lado, as respostas dadas aos fluxos de deslocamento são em geral associadas aos desafios à cooperação internacional e aos papéis das instituições internacionais e do Direito Internacional (BETTS, 2014).

É preciso, todavia, problematizar estas análises tradicionais, sobretudo as abordagens que tendem a securitizar o refúgio ou aquelas que consideram a intensificação dos fluxos migratórios forçados como um “problema do Terceiro Mundo” (MALKKI, 1995, p. 503). Isto pois os movimentos de refugiados estão visceralmente conectados aos desequilíbrios e desigualdades de poder no cenário internacional, os quais remetem à própria constituição do SI e, posteriormente, do Regime de Refúgio.

Dentro o universo epistemológico tradicional das Relações Internacionais, o estudo do poder tem sido central para a organização e produção do conhecimento dentro da disciplina. Tradicionalmente, as RI lidam em grande medida com as políticas das grandes potências e assuntos relacionados à segurança estatal, privilegiando o Estado como ator central. Em vista disso, as assimetrias de poder no âmbito político, econômico e social são muitas vezes negligenciadas nas teorias mainstream. Naturaliza-se, por conseguinte, as hierarquias de raça, etnia, gênero e classe, e

reproduz-se o status quo nas principais linhas de pensamento da disciplina (CHOWDBRY; NAIR, 2002).

Para que seja possível a análise do SI e do RIR, é necessário, em primeiro lugar, compreender os impactos da divisão do mundo em dicotomias hierárquicas intrínsecas à política mundial. A importância dessa análise para a pergunta proposta pelo artigo dá-se pelo modo como as assimetrias de poder entre Estados datadas desde a exploração colonial irão construir uma imagem inferiorizada da mulher, da pessoa racialmente identificada e da(o) estrangeira(o) situadas(os) no Sul.

Nas teorias mainstream, o SI é dado como um sistema de Estados formado por duas ou mais unidades com suficiente contato e impacto em suas relações e processos decisórios, a tal ponto que seus comportamentos e ações torna-os parte de um todo (BULL, 2001). O Sistema Internacional que alicerça as RI, desse modo, essencialmente teria tomado forma com o estabelecimento do sistema de Estados westfalianos no século XVII.

Contudo, como argumentado por estudiosos de correntes decoloniais e pós-coloniais, tanto as RI quanto o SI foram concebidos a partir do encontro entre Europa, Américas, Áfricas e Ásias, ou seja, através da expansão colonial no século XV (GROVOGUI, 2013; CHOWDBRY; NAIR, 2002; DOTY, 1996; GROSFOGUEL, 2008; QUIJANO, 2000; FANON, 1961). Como Giba Grovogui (2013, p. 251) salienta, seria equivocado abraçarmos cegamente categorias como a “ordem internacional”, “sociedade internacional”, a “ética internacional” e o próprio Sistema sem um profundo exame destes conceitos, posto que remetem à expansão imperial europeia na era colonial e não são desprovidos de efeitos políticos.

Frantz Fanon (1961, p. 35) aponta que a partir deste encontro o mundo foi (e continua sendo) dividido em dois, “habitado por espécies diferentes”: os colonizadores e os colonizados ou, contextualizando a partir do cenário atual, entre Norte e Sul Globais. A partir da ocupação e colonização de outras regiões, assinala Grovogui (2013, p. 247), a “auto-identificada Europa” passou a gerir o mundo conquistado a partir de sua própria imagem. De fato, a grande maioria das pesquisas pós-coloniais e decoloniais parte da premissa de que as identidades nacionais do mundo colonizado são estabelecidas em oposição às europeias/ocidentais, construindo então o que viriam a ser os “outros” (CHOWDBRY; NAIR, 2002, p. 2; SAID, 1990, p. 13). Geeta Chowdbry e Sheila Nair (2002) ainda destacam a importância de se considerar não

somente os impactos das práticas coloniais na produção e reprodução de identidades, como também a relevância das questões de raça, classe e gênero para o discernimento dos processos de dominação e resistência.

Em termos realistas, Kenneth Waltz (1979, p. 93) aponta que as conjunturas e a distribuição de capacidades dentro do Sistema Internacional "são definidas não por todos os atores [...], mas pelos atores poderosos", dentro de uma estrutura anárquica. Em contrapartida, como argumentam Chowdbry e Nair (2002), é a condição hierárquica e não anárquica que privilegia uns atores e não outros no âmbito do SI. Waltz (1979) não questiona a distribuição de capacidades – ou poderes – entre os atores mais fortes do Sistema, ou como esta distribuição deu-se através da colonização e exploração sistemática do Sul Global (CHOWDBRY; NAIR, 2002).

Não obstante, o SI foi arquitetado através da formação de classes sociais dissimétricas em escala global (GROSFOGUEL, 2008), da divisão internacional do trabalho entre centro, semiperiferia e periferias (WALLERSTEIN, 1974), da criação de uma hierarquia étnico-racial onde os povos brancos europeus foram privilegiados em relação aos não-europeus (QUIJANO, 2000) e os homens em relação às mulheres (SPIVAK, 1988).

De acordo com Ramón Grosfoguel (2008), a divisão colonial do Sistema Internacional, portanto, acarretou uma:

> Interseccionalidade de múltiplas e heterogêneas hierarquias globais de formas de dominação e exploração sexual, política, epistêmica, econômica, espiritual, linguística e racial, em que a hierarquia étnico-racial do fosso cavado entre o europeu e o não-europeu reconfigura transversalmente todas as restantes estruturas globais de poder.
> (GROSFOGUEL, 2008, p. 7)

Argumenta-se no presente trabalho que a mencionada hierarquia étnico-racial que arquitetou o Sistema Internacional acarreta a atual marginalização prática e epistemológica de mulheres refugiadas tanto de discussões políticas e acadêmicas quanto da vida social e econômica das sociedades que as acolhem. Aliás, essa hierarquia também está presente na experiência de mulheres que se refugiam em países como o Brasil, ainda que este seja semiperiférico e não-europeu. Essa exclusão é aprofundada a nível internacional e local quando aplicamos ao estudo a lente interseccional e observamos a confluência de diversos marcadores que intensificam as opressões sofridas pelas mulheres em situação de refúgio.

Diante dessa breve contextualização acerca das assimetrias enraizadas nas RI e no SI, a próxima subseção tem como objetivo revisar criticamente e mais profundamente os impactos da criação ocidental da "nação, das questões de raça e do jogo de interesses políticos dominantes na contínua marginalização de migrantes do Sul Global.

MITOS DA "DIFERENÇA": A ESTRUTURAÇÃO DO SISTEMA INTERNACIONAL E A EXCLUSÃO DAS(OS) REFUGIADAS(OS) DO SUL

Apesar de muito ser escrito e estudado acerca das preocupações domésticas que as pessoas em situação de refúgio podem vir a acarretar, o possível "peso" às economias nacionais ou a ameaça às identidades nacionais, as(os) refugiadas(os) representam as falhas do Sistema Internacional moderno baseado no Estado-nação (HADDAD, 2008, p. 15). As pessoas forçadas a se deslocar são a intersecção entre o internacional e o doméstico, visto como desafiam não apenas questões de pertencimento e identidade, mas também distinções disciplinarias em um Sistema moldado em dicotomias (HADDAD, 2008). De fato, o tema do refúgio traz à tona o embate entre diversos conceitos tradicionais das Relações Internacionais: o pluralismo e o solidarismo, o comunitarismo e o cosmopolitanismo, os direitos de soberania e os direitos humanos (HADDAD, 2008).

No que tange o tema do refúgio nas RI, parece difícil desassociar os temas que envolvem a soberania e as fronteiras estatais, pois estas baseiam todo o Sistema Internacional. A soberania é respaldada pela nacionalização do Estado, que somente foi possível através da construção da identidade do cidadão (HADDAD, 2008). Posto que toda sociedade deve ter um local onde residir, existe uma conexão entre o Estado, a nação e o território que vem a dominar a construção do Sistema. Ainda, ao passo que toda sociedade necessita de um território, fora dele as pessoas podem representar uma ameaça à sua estabilidade.

Como apontado por Fiona 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 parece ocorrer é a crescente preocupação com a segurança devido aos fluxos de pessoas deslocadas. Entretanto, a autora aponta que os Estados tradicionalmente

forjam suas políticas nacionais de migração em resposta aos seus interesses econômicos e de segurança, sendo que através das políticas os migrantes muitas vezes são apontados como ameaças, em especial durante tempos de crise política e econômica (ADAMSON, 2006). Desta forma, é possível notar uma ligação direta 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 sustentam-se expressões públicas de racismo e xenofobia dentro do contexto político.

Consequentemente, além da criação da diferença entre o cidadão e o estrangeiro, o processo de construção do Estado-nação envolveu o desenvolvimento da representação da migração como um perigo, onde o significado cultural do controle de fronteiras mostra-se um elemento central (HUYSMANS, 2000). Apontado como um problema interno de segurança, o controle das fronteiras possui uma dimensão cultural, e os indivíduos cruzando fronteiras são frequentemente diferenciados de acordo com diversos critérios. Visto como a maioria das(os) solicitantes de refúgio vem de países do Sul Global, elas(es) são caracterizadas(os) como cultural e racialmente diferentes (HUYSMANS, 2000), ou seja, observa-se a diferenciação do "outro".

Conforme Haddad (2008), isto ocorre pois 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 agência (Estado *versus* indivíduo, ou seja, os direitos e deveres de um perante o outro e vice-versa). Por consequência, a criação da identidade da(o) estrangeira(o) foi vital para o estabelecimento da hierarquia "Estado-cidadão-território" (HADDAD, 2008, p. 67). A cidadania, como argumenta Grosfoguel (2017), foi desde seu início um mecanismo essencial para a edificação das fronteiras que dividem os centros das periferias no Sistema Internacional, marginalizando mulheres, classes trabalhadoras e populações não-ocidentais ao acesso dos privilégios, recursos e direitos humanos no Norte Global.

Percebe-se que para a formação do SI foi essencial a criação do "outro", isto é, de indivíduos que pertencessem a outro território nacional para que se criassem e reafirmassem suas próprias identidades (HADDAD, 2008; SAID, 1998; GROSFOGUEL, 2017). Esses processos de alterização ocorreram de forma a

consolidar a dominação imperial europeia, através de métodos de discriminação prática e cultural aplicados às sociedades não-ocidentais (SAID, 1990).

Além da soberania, o tema da raça é igualmente imprescindível para a compreensão da questão do refúgio. A raça tem sido por muito tempo ignorada na disciplina de Relações Internacionais, pois, de acordo com Randolph Persaud (2002), o tema da raça é visto como uma categoria morfológica, enquanto as RI concernem principalmente com questões estratégicas.

Entretanto, análises que levam em consideração o marcador da raça têm ampliado cada vez mais o escopo para incluir questões relacionados ao gênero, identidade, cultura, etnia, classe e até mesmo questões que envolvem o nacionalismo (PERSAUD, 2002). O que se percebe é que a raça, o gênero e a classe não são sistemas desassociados, mas sim processos históricos interconectados e que afetam as Relações Internacionais.

A raça como um instrumento de poder é, conforme Aníbal Quijano (2005, p. 117), "uma construção mental que expressa a experiência básica da dominação colonial e que desde então permeia as dimensões mais importantes do poder mundial". Assim, as noções de raça e cultura vão trabalhar como categorizações que geram identidades antagônicas e vão justificar o exercício do poder por parte dos países ocidentais (CASTRO-GOMEZ; GROSFOGUEL, 2005).

A criação do "outro" na imagem das(os) refugiadas(os) dá-se no contexto da hierarquia étnico-racial do SI, que implicou uma "formação racial/colonial global" de significados, discursos e estruturas em torno da hierarquia de raça (GROSFOGUEL, 2017, p. 227). Por muito tempo, o racismo biológico foi o discurso dominante; após a Segunda Guerra Mundial, no entanto, observamos a mudança do discurso global para a formação de racismos predominantemente culturais (GROSFOGUEL, 2017).

No entanto, como aponta Grosfoguel (2017, p. 228), o "racismo cultural" está sempre relacionado a uma noção de "racismo biológico", posto que a cultura é naturalizada em termos de uma noção hierárquica entre culturas superiores e inferiores, associadas aos corpos biológicos dos indivíduos. Ainda:

> O racismo cultural é sempre articulado em relação aos discursos da pobreza, das oportunidades nos mercados de trabalho e da marginalização. O problema da pobreza ou do desemprego das minorias racializadas é construído como um problema de hábitos ou crenças, isto é, como um "problema cultural", assumindo inferioridade cultural e, portanto, naturalizando/fixando/essencializando a cultura do "Outro".

(GROSFOGUEL, 2017, p. 228)

Tanto é verdade que no período entreguerras, quando a(o) refugiada(o) era a pessoa europeia que se deslocava dentro do próprio continente, B.S. Chimni (1998) aponta que as políticas tendiam a ter um caráter de abertura e acolhimento. Criou-se, assim, a imagem do refugiado "normal", que era "branco, do sexo masculino e anticomunista" (CHIMNI, 1998, p. 357).

Essa imagem passou a ser justaposta bruscamente pela figura da(o) "nova(o)" migrante que foge do hemisfério Sul, em especial a partir dos processos de descolonização da África ao longo do século XX (CHIMNI, 1998, p. 357). Com a transformação da identidade do refugiado europeu para aquela(e) que fugia do Sul devido a conflitos muitas vezes incitados por iniciativas ocidentais, as políticas do Norte passam a ter traços de contenção (CHIMNI, 1998).

Com o fim das tensões entre Estados Unidos e União Soviética e a consequente vitória das nações Ocidentais sobre o comunismo, Chimni (1998) demonstra que as razões ideológicas para a aceitação de refugiada(os) mudaram tanto nos Estados Unidos quanto na Europa. Com o fim da Guerra Fria e a chegada das(os) "novas(os) solicitantes de refúgio" vindas(os) do Sul Global, houve um processo de transformação das políticas migratórias. Esta renovação do pensamento traduziu-se em uma série de medidas restritivas, ao passo que as pessoas em situação de refúgio perderam seu valor ideológico e político (CHIMNI, 1998, p. 351).

Neste contexto, as(os) refugiadas(os) não mais representavam um símbolo político que poderia ser utilizado para "ganhar pontos em relação ao adversário", mas são vistas(os) como uma ameaça a ser contida (CHIMNI, 1998, p. 351). A(o) refugiada(o) da Somália, do Iraque ou da República Democrática do Congo que bate às portas da Europa ou da América do Norte não simboliza a superioridade do bloco capitalista diante daqueles que fugiam da União Soviética nas décadas de 1960 e 1970; agora, elas(es) são tratadas(os) como as próprias causas das "crises" migratórias (FREEDMAN, 2007, p. 11).

As crescentes desigualdades entre Estados ricos e pobres que se intensificaram no período pós-Guerra Fria contribuem para a inflamação das crises no Sul Global, as quais estão intimamente relacionadas às causas da migração forçada (FREEDMAN, 2007). As relações de poder desiguais, aponta Freedman (2007),

também foram amplificadas pela mudança no padrão da ajuda externa por parte dos países ocidentais, com um declínio da assistência de longo prazo para o desenvolvimento e o aumento do financiamento para emergências humanitárias.

As mudanças de paradigmas na política internacional do refúgio coincidiram com a criação do mito da diferença: os fluxos de pessoas deslocadas vindas do Sul passaram a ser caracterizados como radicalmente diferentes dos fluxos na Europa desde o fim da Segunda Guerra Mundial (CHIMNI, 1998). De acordo com Chimni (1998) alguns fatores embasaram o argumento ocidental de que os "novos" fluxos de refugiada(os) representavam uma ruptura com os do passado: em primeiro lugar, em termos quantitativos, as crises pós-1960 possuíam uma magnitude sem precedentes. É interessante notar que esta mudança na magnitude das "crises" estava intimamente relacionada ao processo de descolonização de África (CHIMNI, 1998).

Outro mito da diferença criado pelo Ocidente e apontado por Chimni (1998) está relacionado à característica individual das pessoas refugiadas europeias se comparadas a(os) "novas(os)" refugiadas(os) do Sul: as primeiras atenderiam ao critério do deslocamento devido à perseguição política, enquanto as últimas representariam um movimento disfarçado de migração econômica, e não política.

Este ponto está intimamente conectado ao terceiro mito da diferença: o de que, ao contrário dos refugiados europeus, os indivíduos se deslocavam do Sul por conflitos internos, portanto o Estado pós-colonial deveria ser responsabilizado (CHIMNI, 1998). Com a criação destes mitos e o reforço da imagem da(o) refugiada(o) "normal", fundado em características europeias, uma clara e falsa mensagem estava e continua sendo enviada aos Estados receptores de refugiadas(os): que a quantidade de migrantes é exacerbada, que estes chegam ao país sem uma razão pertinente e abusam de suas hospitalidades (CHIMNI, 1998).

No contexto dos mitos da diferença, é importante considerar que os processos de inclusão e exclusão no mundo globalizado afetam profundamente a forma como as populações de países ocidentais interagem com aquelas do Sul. O suposto "medo" do Ocidente da migração "desgovernada" prepondera nesta relação e, por consequência, observa-se a elevação e fortificação de fronteiras (FREEDMAN, 2007, p. 10), tanto físicas quanto imaginárias. Estes mesmos processos de inclusão e exclusão marcam a reestruturação dos limites da migração, ao passo que o Norte se torna cada vez

mais livre para se movimentar através do globo e o Sul encontra novas barreiras em seu deslocamento (CASTLES, 2003).

Através de políticas migratórias restritivas que criminalizam e marginalizam as(os) refugiadas(os) nas sociedades receptoras, observamos na prática o empreendimento do "racismo cultural" contra essas populações. A categorização hierárquica que divide culturas entre inferiores e superiores, geralmente articulada aos discursos de pobreza e de oportunidades nos mercados de trabalho (GROSFOGUEL, 2017), estereotipa a pessoa refugiada como aquela que advém de uma cultura atrasada, que solicita refúgio para usufruir das vantagens econômicas do Estado receptor e que irá de alguma forma "contaminar" a cultura ocidental[3].

Observa-se esse tipo de discurso não apenas nos países do Norte Global, mas também no hemisfério Sul, onde estão localizados mais de 85% das populações refugiadas em todo o mundo[4]. Em primeiro lugar, essa porcentagem desconstrói um dos principais mitos da diferença criados pelo Ocidente para categorizar as(os) "novas(os)" refugiadas(os): de que o número de migrantes chegando no Ocidente seria excessivo.

Em segundo lugar, o expressivo número de pessoas que se refugiam dentro do Sul Global exige que analisemos o modo como essas(es) refugiadas(os) são integradas(os) e protegidas(os) nesta região. Em 2015, por exemplo, aumentaram em 633% as denúncias de xenofobia contra migrantes no Brasil (HUFFPOST BRASIL, 2016). Não apenas o aumento das denúncias contra a xenofobia explicita a hierarquização de poder, gênero e raça que excluem populações migrantes, mas também como a intensificação dos fluxos migratórios é percebida pela sociedade local e representada nos principais meios midiáticos. No contexto brasileiro, o aumento na entrada de pessoas em situação de refúgio advindas da Venezuela é muitas vezes

[3] Em pesquisa realizada pelo *European Network Against Racism* (ENAR) no contexto do aumento das solicitações de refúgio na Europa em 2015-2016, discursos racistas e com teor anti-imigrantista de políticos e ramos midiáticos mostram ser uma das principais causas do aumento da xenofobia e discriminação contra migrantes em necessidade de proteção humanitária. A introdução de políticas de restrição de fronteiras e o discurso que relaciona o refúgio ao terrorismo têm levado ao policiamento discriminatório de imigrantes, além de ataques contra requerentes de refúgio e refugiadas. Ademais, observa-se o racismo cultural na prática, ao passo que a pesquisa mostra que as iniciativas de integração em alguns países da União Europeia impõem a ideia de que o migrante deveria, em primeiro lugar, se adaptar aos "valores ocidentais", remetendo a uma suposta superioridade cultural. Disponível em: <https://ec.europa.eu/migrant-integration/librarydoc/racism-and-discrimination-in-the-context-of-migration-in-europe-1> Acesso em: 23/08/2018.

[4] De acordo com os dados publicados pelo ACNUR (2018), no relatório anual *Tendências Globais.*

apontado como uma “crise migratória” que tende a intensificar os problemas sociais locais[5].

Essa representação, por sua vez, marginaliza ainda mais a situação social e econômica desses indivíduos, em especial das mulheres. É preciso, por fim, como as hierarquizações de poder e suas interseções (quanto ao gênero, a raça e a classe) são manifestações locais de processos transnacionais da colonialidade, da modernidade eurocêntrica e da globalização neoliberal.

Para dar continuidade ao entendimento das razões pelas quais as mulheres refugiadas são excluídas do Sistema e do Regime de Refúgio Internacionais, a próxima seção tem como objetivo revisar criticamente as denotações atreladas a quem é (e quem não é) uma pessoa refugiada e as dificuldades inerentes de um conceito enraizado em desigualdades colonizadas.

O REGIME INTERNACIONAL DE REFÚGIO: QUESTÕES DE CATEGORIZAÇÃO E CONSEQUENTE MARGINALIZAÇÃO

> Como nomear um conceito que desafia a definição, uma vez que é impossível fazer generalizações sobre a vasta gama de eventos horríveis que forçam indivíduos a se tornarem refugiados? Além disso, em um campo ligado aos seres humanos e ao sofrimento humano, como podemos evitar que a refugiada seja simplesmente um instrumento de investigação acadêmica e, em vez disso, garantir que o processo de definição atenda à própria refugiada?
> (HADDAD, 2008, p. 24)

Para Emma Haddad (2008, p. 24), a temática do refúgio é, em primeira instância, uma problemática de categorização. A categorização de conceitos é um mecanismo descritivo, normativo, mas sobretudo político, e por isso não se inicia uma discussão sobre o tema do deslocamento forçado sem antes ter a noção exata do que é – e do que não é – o objeto de análise (HADDAD, 2008). Assim, utilizar o termo “refugiada(o)” é tanto um ato descritivo quanto normativo, visto que ele descreve e atribui valor aos indivíduos (HADDAD, 2008, p. 24).

[5] Por exemplo, a reportagem do Jornal Hoje em agosto de 2017 retrata a entrada de migrantes venezuelanas(os) em Roraima como responsável por situar o Brasil no “drama dos refugiados”. Disponível em: <https://globoplay.globo.com/v/6077077/> Acesso em: 26/08/2018. Outra reportagem, do Domingo Espetacular em fevereiro de 2018, argumenta que “os imigrantes chegam em municípios que já enfrentam problemas sociais e a realidade só piora. Em cidades como Pacaraima, em Roraima, e a capital Boa Vista, a criminalidade aumentou, assim como o desemprego e a prostituição.” Disponível em: <https://noticias.r7.com/domingo-espetacular/videos/migracao-em-massa-de-venezuelanos-muda-a-realidade-do-lado-brasileiro-da-fronteira-21022018> Acesso em: 26/08/2018.

Giulia Scalettaris (2007, p. 40) aponta que ser uma pessoa “refugiada” não é necessariamente uma característica natural, nem uma condição que afeta profundamente a identidade ou comportamentos e estratégias coletivos. Estar em situação de refúgio significa, primordialmente, ter um status oficial específico que é atribuído e reconhecido por instituições governamentais e internacionais. De fato, o que concretamente separa as(o)s refugiadas(os) de outros migrantes é o fato de serem rotuladas como diferentes (SCALETTARIS, 2007).

A partir da Convenção de Genebra de 1951, a pessoa refugiada foi categorizada como aquela(e) que “está fora de seu país de origem devido a fundados temores de perseguição relacionados a questões de raça, religião, nacionalidade, pertencimento a um determinado grupo social ou opinião política” (CONVENÇÃO DE GENEBRA, 1951).

Na época, tal definição aplicava-se apenas a pessoas individuais e possuía uma grave limitação temporal e geográfica (DAVIES, 2002). Essa definição individualista e limitada não foi obra acidental: estudos sobre a edificação do RIR demonstram como este foi desenhado a partir de interesses e preocupações dos Estados ocidentais (DAVIES, 2002; BETTS; LOESCHER, 2010). Quando se leva em consideração o contexto da Guerra Fria, a motivação em manter um conceito estreito que aplicasse a pessoas específicas era conveniente, pois histórias individuais de perseguição destacavam a situação de Estados em que o Ocidente travava um “combate” ideológico (DAVIES, 2002, p. 39).

Ainda que em teoria seja possível estabelecer definições simples sobre o que seria uma pessoa refugiada, na prática a tarefa é mais laboriosa. A delimitação do rótulo legal nos termos do Direito Internacional diz respeito a uma pessoa que foi reconhecida ou por um governo nacional ou pelo ACNUR como alguém que necessita de proteção internacional sob os termos da Convenção 1951 e seu subsequente Protocolo de 1967. Não obstante, essas definições retangulares são desafiadas pelas tendências migratórias globais da atualidade. Pode, de fato, o refúgio ser separado de outros fenômenos migratórios? Ainda, são as refugiadas diferentes de outras migrantes?

Esta divisão no mundo prático é difícil de ser feita, se não impossível. As razões pelas quais uma pessoa foge de seu país de origem são múltiplas e frequentemente abarcam diversos fatores combinados que, por fim, forçam-na a

deixar seu lar. As causas econômicas e políticas da migração não são mutuamente excludentes, mas parte de um contínuo.

Dessa forma, autoras como Jane Freedman (2007) e Elena Fiddian-Qasmiyeh (2014) discorrem sobre a impossibilidade de se classificar as migrações como resultado de circunstâncias políticas ou econômicas, ou como "forçadas" ou "voluntárias". É questionável a própria existência de uma migração verdadeiramente "voluntária", salvos raros casos (FREEDMAN, 2007, p. 4). O que parece acontecer na realidade dos deslocamentos é uma continuidade de situações que variam da voluntariedade à coação em migrar (BINDER; TOSIC, 2005).

A distinção entre migrantes forçadas(os) e voluntárias(os) por vezes é feita de uma forma que não é neutra, classificando os dois grupos de migrantes dentro de um esquema político onde a pessoa em situação de refúgio é retratada como uma "boa" migrante, uma vítima indefesa de opressões. Em contrapartida, os indivíduos que migram em busca de melhores condições de vida são frequentemente representados nas mídias e nas políticas como migrantes "maus", fraudes que buscam adentrar outro país a fim de desfrutar dos benefícios das condições econômicas desenvolvidas e aproveitar do estado de bem-estar social nos Estados ocidentais (FREEDMAN, 2007, p. 4).

O termo "migração forçada" também reincide ao problema da categorização, ou o que Stephen Scheel e Vicki Squire (2014) chamam de "figuras de migração", na qual a imagem da(o) migrante forçada(o) será solidificada em contraste a(o) migrante "irregular". As figuras de migração são lentes analíticas úteis para identificar como o status legal do refúgio é distribuído e institucionalizado com o intuito de distinguir as pessoas refugiadas de outras categorias de migrantes (ZETTER, 2007). Ademais, a utilização desta metodologia facilita o entendimento das maneiras como as(os) migrantes em geral têm sido problematizadas(os), marginalizadas(o)s e até mesmo criminalizadas(os), tanto as "forçadas(os)", as "irregulares" (SCHEEL; SQUIRE, 2014, p. 9) ou as "voluntárias(os)/econômicas(os)".

A distinção entre migrante "forçada(o)" (político) e "voluntária(o)" (econômico) consagrada pela Convenção de 1951 é, portanto, concebida como uma construção artificial e denotada de implicações legais e políticas significativas. A definição da(o) refugiada(o) criada pela Convenção é considerada estreita, além de ativamente excluir diversas pessoas, obrigadas a se deslocar, de usufruírem de sua proteção (CASTLES,

2003; ZETTER, 2007; SCHEEL; SQUIRE, 2014). Por exemplo, foi apenas nos anos 2000 que o ACNUR passou a reconhecer a violência sexual e outras perseguições de gênero como razão legítima para a busca do refúgio (BARTOLOMEI; PITTAWAY, 2001).

Assim como grande parte do pensamento Ocidental, a definição da(o) refugiada(o) no enquadramento da Convenção de Genebra é baseada em categorias hierárquicas de inclusão e exclusão (VALJI, 2001). A própria hierarquização das categorias migratórias "voluntárias" e "forçadas" tem impactos distintos sobre as mulheres, justamente porque os efeitos estruturais das esferas políticas e econômicas afetam-nas desproporcionalmente. Por exemplo, Nahla Valji (2001) mostra como a vulnerabilidade econômica frequentemente imposta às mulheres de todo mundo prejudicam-nas em outros espaços, e a distinção binária entre direitos políticos e direitos econômicos cria uma hierarquia de práticas persecutórias.

Diante desse contexto geral da construção categórica excludente de quem é (e quem não pode ser) uma pessoa refugiada, as próximas subseções apresentarão os impactos das desigualdades de gênero e de raça na experiência migratória de mulheres.

PAPO DE MULHER: SITUANDO AS MULHERES REFUGIADAS NO DEBATE GLOBAL DO REFÚGIO

> Entre o patriarcado e o imperialismo, a constituição do sujeito e formação do objeto, a figura da mulher desaparece [...]. Não há espaço para que a subalterna possa falar.
> (SPIVAK, 1988, p. 306-307)

Rosana Baeninger e Roberta Peres (2017) salientam a importância de incorporar as diferenças entre homens e mulheres no processo migratório a partir de uma perspectiva analítica de gênero, pois o deslocamento é estruturado por diferenças socialmente construídas ao longo da migração. Com base nessas diferenças, a experiência da mulher será estruturada pelos regimes políticos e legislativos de seu país de origem, do país em trânsito e do país onde finalmente requererá o refúgio.

A estratificação, por conseguinte, ocorre em todos os estágios do processo migratório, sendo causada tanto pelo processo de globalização quanto pelos

contextos locais e nacionais. Ainda, como argumentado por Monica Boyd e Elizabeth Grieco (2003, p. 61), as relações de gênero estão arraigadas nos deslocamentos e seus impactos na vida das refugiadas, sendo necessário observar a forma como "fatores sutis e óbvios se misturam para criar diferentes experiências ao longo da migração".

O gênero é um conceito desenvolvido a fim de contestar a naturalização das diferenças sexuais em diversas arenas da vida social e política entre homens e mulheres. Assim, as teorias e práticas feministas buscam explicar e mudar sistemas históricos de diferença sexual, nos quais "homens" e "mulheres" são socialmente constituídos e posicionados em relações de hierarquias e antagonismos (NFAH-ABBENYI, 2005, p. 259).

Em termos de políticas de refúgio, as desigualdades de gênero podem afetar os homens de maneiras específicas: se as construções de gênero representam as mulheres refugiadas como mais "vulneráveis", então os homens (e particularmente os homens jovens) podem ser construídos como mais "ameaçadores" e, assim, podem receber uma atenção especial (FREEDMAN, 2007, p. 17). De fato, como assinala R. C. Carpenter (2006), a construção de mulheres como vulneráveis pode significar que os programas de proteção serão direcionados especificamente a elas, e a vulnerabilidade e insegurança dos homens tornam-se invisíveis.

Por outro lado, Linda Bartolomei e Eileen Pittaway (2001) demonstram como as proteções legais para mulheres ao redor do globo, inclusive para refugiadas que experienciaram violência, são em sua maioria cegas quanto às questões de gênero e não abordam a realidade das vidas das mulheres. Dessa forma, as refugiadas podem ser discriminadas em situações de conflito armado, bem como nas determinações do refúgio e no processo de reassentamento (BARTOLOMEI; PITTAWAY, 2001).

Portanto, uma análise de gênero funciona como uma lente pela qual a política mundial pode ser examinada a fim de "ver como o mundo é moldado por conceitos, práticas e instituições enviesadas quanto ao gênero" (PETERSON; RUNYAN, 1993, p. 1). Utiliza-se, então, a lente de gênero no presente artigo no intuito de "ver" e entender o modo como as estruturas de gênero e as relações de poder afetam as experiências de mulheres refugiadas, e como as políticas nacionais e internacionais para o refúgio auxiliam na construção e reforço destas relações.

Aplicando a lente de gênero percebemos que historicamente o Regime Internacional de Refúgio tem excluído as mulheres do direito à proteção por razões de perseguição. Com o exposto na seção anterior, o Regime foi pensado segundo a experiência europeia do pós-Segunda Guerra, além de partir de uma visão androcêntrica. Isso significa que toda a estrutura de refúgio foi elaborada por "homens que ocupavam cargos de poder nas burocracias estatais e dentro de Organismos Internacionais" (MATOS, 2018, p. 62).

Tanto é verdade que as necessidades diversificadas das mulheres em situação de refúgio não foram reconhecidas dentro do sistema do ACNUR exceto em anos relativamente recentes (BARTOLOMEI; PITTAWAY, 2001). Apenas em 1985 as experiências das mulheres foram incluídas como itens da agenda na reunião anual do Comitê Executivo do ACNUR. Nesta reunião, a Conclusão XLIV considerou o vínculo entre a natureza generalizada da violência sexual perpetrada contra mulheres refugiadas e seu deslocamento (BARTOLOMEI; PITTAWAY, 2001).

Esse cenário é refletido pela escassez, nos estudos migratórios em geral, de análises de gênero por parte dos cientistas políticos (DONATO, 2006). Na área das Relações Internacionais essa carência é ainda mais aguda: quando analisadas as principais bases de dados brasileiras de teses e dissertações, como a CAPES e a Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações, poucas são encontradas pesquisas acerca da interseccionalidade do gênero e da migração forçada no domínio das RI. Nos principais periódicos brasileiros da citada área do conhecimento, o número de artigos acerca da temática também é baixo.

A pesquisa de gênero nas Relações Internacionais como um todo permite que analisemos como as relações construídas entre homens e mulheres têm impactos diferentes na estruturação de suas experiências. Deste modo, a análise de gênero das questões de refúgio demonstra que, além da constatação de que mulheres migram de seus países de origem por razões distintas dos homens, a forma como ela será acolhida nas sociedades dependerá também do ordenamento dos papéis de gênero no país receptor.

Os estudos de gênero no âmbito das migrações forçadas fazem parte de um movimento que por muito tempo esteve silenciado, no qual a figura do migrante era assumida como masculina, ao passo que as mulheres migrantes foram excluídas da maioria das pesquisas na área (FREEDMAN, 2007). Uma das primeiras mudanças

nessa invisibilidade das mulheres e do gênero nos estudos migratórios foi a constatação de que, na realidade, as mulheres sempre migraram e que na contemporaneidade cada vez mais mulheres estão migrando (FREEDMAN, 2007).

Ademais, Freedman (2007) ressalta a importância de se observar que as experiências das mulheres são influenciadas não apenas por sua posição social como mulher, mas também pela sua classe, raça ou etnia, além de sua idade e orientação sexual. Estes e outros marcadores irão impactar as causas e os meios utilizados pelas mulheres para migrar, além de como será sua experiência quando chegar em um novo país (FREEDMAN, 2007). Além disso, as experiências das mulheres serão estruturadas por regimes políticos e legislativos de seu país de origem, do país em trânsito, e do país onde finalmente solicitarão o refúgio.

No âmbito geral da ONU, ocorreram diversas discussões acerca da inclusão da igualdade de gênero na Carta da Organização: um dos principais argumentos contra tal medida girava em torno da noção de universalidade, sob o argumento de que o termo “homens” incluía ambos os gêneros (SKARD, 2008, p. 47). Nas reuniões da formulação da Convenção de 1951, qualquer inclusão de questões de gênero na definição do que era um refugiado foram dispensadas sob a base de que “a igualdade dos sexos seria uma questão para legislações nacionais” (EDWARDS, 2010, p. 23). Inclusive, os decisores políticos eram céticos quanto à existência de perseguições com base em questões de gênero. Não é de se surpreender que, conforme Alice Edwards (2010), nenhuma mulher participou das discussões diplomáticas em Genebra.

Diante das críticas expostas sobre da invisibilidade das mulheres, particularmente das mulheres do Sul Global no que tange o RIR, o ACNUR reconheceu que:

> Historicamente, a definição do que é um refugiado tem sido interpretada através de uma estrutura de experiências masculinas, o que significa que diversas reivindicações de mulheres e homossexuais não são reconhecidas. (ACNUR, 2002, p. 1)

Nesse sentido, a resposta do órgão e dos principais decisores da política internacional não foi a inclusão das perseguições de gênero como razão legítima para a solicitação de refúgio, mas sim a formulação de recomendações que poderiam ser aplicadas a partir de interpretações sensíveis ao gênero (FIDDIAN-QASMIYEH, 2014). Isso levou ao desenvolvimento de diversas diretrizes internacionais para lidar

com as necessidades específicas de refugiadas, como as “Diretrizes para a Proteção de Mulheres Refugiadas” (ACNUR, 1991) e o “Manual para a Proteção de Mulheres e Garotas” (ACNUR, 2008).

O primeiro grande problema com a falta da institucionalização das perseguições de gênero no âmbito da Convenção é o fato de que cada país pode interpretá-la conforme seus interesses particulares, e as diretrizes, como o próprio nome sugere, tornam-se apenas sugestões sobre como lidar com a questão.

Outra questão importante a ser salientada é que, como apontado por Fiddan-Qasmiyeh (2014, p. 400), apesar de destacar as limitações das interpretações da Convenção de 1951, essas diretrizes reproduzem uma visão predominante de que “mulheres e meninas refugiadas têm necessidades especiais de proteção que refletem seu gênero” e “esforços especiais podem ser necessários para resolver problemas enfrentados especificamente por mulheres refugiadas”. Isso sugere que o caráter neutro de gênero do Regime foi desenvolvido tendo em mente um refugiado homem, branco e heterossexual. Fiddan-Qasmiyeh (2014) então nos questiona se endereçar as necessidades de refugiadas mulheres (e mulheres/homens LGBTI) via diretrizes “excepcionais” abordaria adequadamente os vieses conceituais e lacunas de proteção na avaliação das causas da migração forçada (FIDDIAN-QASMIYEH, 2014, p. 400).

Em suma, os esforços em aprimorar as diretrizes e expandir o escopo de proteção do Regime a fim de abarcar as perseguições com base no gênero criaram uma identidade basilar das pessoas refugiadas a partir de um *standpoint* eurocentrado e androcêntrico, sendo as mulheres retratadas como vítimas monolíticas, passivas, dependentes e vulneráveis, perpetuando sua periferização e desprovendo-as de agência na arena da política internacional. Por consequência, como argumentado por Fiddan-Qasmiyeh (2014, p. 400), as mulheres e “outros grupos sociais” são identificadas como fugindo de formas de perseguição “diferentes, extraordinárias e não-convencionais”, requerendo “esforços especiais” de proteção.

A INTERSECCIONALIDADE NA QUESTÃO MIGRATÓRIA: ONDE A ALTERIDADE, A RAÇA E O GÊNERO SE ENCONTRAM

Ao analisar as estruturas que irão influenciar a experiência do deslocamento forçado, é preciso considerar que, além das construções de gênero, as mulheres refugiadas são frequentemente categorizadas de acordo com a sua raça, sua etnia,

sua nacionalidade e sua classe social. Na literatura, esses múltiplos marcadores dão nome a uma abordagem chamada interseccionalidade, que busca desmantelar definições hegemônicas de neutralidade, objetividade, racionalidade e universalidade na ciência. Essas definições são criadas a partir da visão de mundo de indivíduos que criaram essa ciência: homens, brancos, ocidentais, membros de classes dominantes (HIRATA, 2017; LOWY, 2009). A interseccionalidade diz respeito a:

> uma teoria transdisciplinar que visa apreender a complexidade das identidades e das desigualdades sociais por intermédio de um enfoque integrado. Ela refuta o enclausuramento e a hierarquização dos grandes eixos da diferenciação social que são as categorias de sexo/gênero, classe, raça, etnicidade, idade, deficiência e orientação sexual. O enfoque interseccional vai além do simples reconhecimento da multiplicidade dos sistemas de opressão que opera a partir dessas categorias e postula sua interação na produção e na reprodução das desigualdades sociais.
> (BILGE, 2009, p. 70)

O conceito de interseccionalidade surgiu dentro do movimento feminista negro e da teoria racial crítica como uma ferramenta política e analítica que problematizou abordagens que objetificavam as experiências dos indivíduos de forma monolítica (CRENSHAW, 1989). Dessa forma, as análises interseccionais situavam o conhecimento dentro de uma rede complexa de relações de poder, incluindo dimensões raciais, étnicas, de classe, de gênero e de orientação sexual (CRENSHAW, 1989; COLLINS, 2000).

Conforme Maria Lugones (2014), o sistema capitalista moderno organiza o mundo de acordo com categorias homogêneas, atômicas e separáveis. Assim, a intersecção entre raça, classe, sexualidade e gênero é desconsiderada, e as mulheres negras e do terceiro mundo tornam-se invisíveis nessa lógica dicotômica e hierárquica (LUGONES, 2014). Diante desse arranjo hegemônico, as mulheres refugiadas encontram-se marginalizadas e como subalternas têm suas vozes silenciadas.

Através das ferramentas da interseccionalidade e pensando no contexto das migrações forçadas, é possível observar como hostilidades, violências e várias formas de controle ou exclusão podem ser experimentadas não apenas dentro da família e da comunidade, como também durante o deslocamento e por membros da sociedade anfitriã. A importância de uma análise da interseccionalidade nas migrações se dá porque as experiências das mulheres são influenciadas não apenas por sua posição social como mulher, mas também no âmbito de sua classe, raça ou etnia, além de sua idade e orientação sexual. Estes e outros fatores irão impactar as causas e os meios

utilizados pelas mulheres para migrar, além de como será sua experiência quando chegar a um novo país.

Experiências de racismo são obviamente variáveis e dependentes do contexto. No entanto, Freedman (2007) argumenta que nas sociedades em que os apontamentos xenófobos da questão do refúgio prevaleceram no debate público, é provável que haja um aumento nas reações racistas, de modo que mesmo que tenham residência legal, os direitos de cidadania dos refugiados podem ser minados por estas relações de racismo social e xenofobia.

No Brasil, a população migrante negra é a mais afetada nos processos de exclusão social e violação dos direitos humanos, sendo que os casos de racismo e xenofobia fazem com que ela seja hiper-vulnerabilizada e excluída da vida social brasileira (SILVA et al., 2018). Ademais, as maneiras pelas quais o racismo é expresso possuem um viés de gênero e, portanto, irão afetar diferentemente as mulheres refugiadas negras. Sendo assim, essas construções enfatizam não apenas as diferenças entre homens e mulheres, como também entre as nacionais e as “outras” mulheres.

Além do racismo, quando se situa a refugiada em uma classe social definida (a de “refugiada”), a mulher enfrenta desafios particulares em relação às políticas migratórias dos países receptores. Um fator chave na integração das refugiadas na sociedade hospedeira é o acesso ao mercado de trabalho. É notável que a maioria das refugiadas têm dificuldades em encontrar emprego nos países acolhedores e em ter devidamente reconhecidas suas qualificações obtidas no país de origem (SILVA et al., 2018).

No Brasil, a dificuldade em validar diplomas, a demorada burocracia para a aquisição do status de refugiada e a escassez de iniciativas públicas para a integração desses indivíduos na sociedade podem trabalhar para intensificar ainda mais a exclusão. Como apontado por Karine Silva et al. (2018), ocorre um subaproveitamento da força de trabalho das pessoas negras e migrantes no país, que não são absorvidos pelo mercado de trabalho devido às dificuldades burocráticas em ter suas habilidades validadas e ao racismo estrutural que afeta a população negra, seja ela brasileira ou estrangeira.

Essas barreiras no acesso ao mercado de trabalho podem ser vividas de maneira diferente por mulheres e homens, tanto por conta das relações de gênero

desiguais em seus países de origem quanto devido às relações e estruturas de gênero na sociedade de acolhimento. Assim, muitas mulheres podem ter menos acesso à educação e qualificações do que os homens e podem ter tido menos experiência de trabalho em seus países de origem. As refugiadas podem também ter dificuldade em adentrar o mercado de trabalho devido à falta de provisão para cuidados infantis, e o fato de ficarem em casa com os filhos pode, por sua vez, aumentar seu isolamento social e tornar ainda mais difícil a busca por um emprego.

Nesse sentido, Silva et. al (2018) aponta que, assim como os negros brasileiros, os migrantes africanos e afrodescendentes são vítimas de um processo de exclusão social e violação de direitos humanos básicos. Devido a sua condição racial, atrelada à xenofobia, os migrantes negros recaem “numa condição de hiper-vulnerabilidade, o que prejudica fortemente a integração desses povos na vida social e no mercado de trabalho” (SILVA ET. AL, 2018, p. 288). Percebe-se, assim, que uma tripla opressão será imposta sobre as mulheres negras que se refugiam: por ser mulher, por ser negra e por ser refugiada.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir do exposto no artigo, conclui-se que as mulheres refugiadas são excluídas do Sistema Internacional, visto que este é alicerçado nos preceitos de território nacional e cidadania, além de ser estruturado por uma hierarquia racial, cultural e de gênero que desprivilegia aquelas pessoas que migram do Sul Global, em especial as mulheres negras. São excluídas também das histórias de pertencimento às comunidades políticas que gozam de direitos e deveres perante estes Estados. Em contrapartida, estas histórias de pertencimento – ou a falta delas – são utilizadas para justificar a contínua exclusão destas migrantes, seja na entrada ou no usufruto dos aparatos sociais nos países acolhedores.

É possível argumentar que a marginalização das refugiadas no cenário internacional repete-se não somente na maioria dos Estados ocidentais, mas também em alguns países do Sul Global, como o Brasil. Especialmente devido ao estabelecimento da cidadania como modo correto de pertencimento nas sociedades nacionais, à dominação colonial que arquitetou e institucionalizou o mundo em uma hierarquia étnico-racial e à colonialidade do refúgio, que utiliza mecanismos do Direito

Internacional em favor de interesses estatais específicos, intensifica-se o racismo cultural contra migrantes não-ocidentais.

As mulheres refugiadas, nesse contexto, enfrentam um conjunto de desafios – desde as razões que a fizeram fugir de seu país de origem, suas experiências durante o processo migratório, até, por fim, o estabelecimento no país acolhedor. A lente de gênero, o pós-colonialismo, a decolonialidade e os estudos intersecionais na temática do refúgio – e nas Relações Internacionais como um todo – permitem que analisemos e desconstruímos a exclusão cultural, social, política e econômica de mulheres refugiadas em tempos de intensos deslocamentos globais.

REFERÊNCIAS

ADAMSON, Fiona B. Crossing Borders: International Migration and National Security. *International Security*, v. 31, n. 1, 2006, pp: 163-199.

ACNUR. *Manual para a Proteção de Mulheres e Garotas*. 2002. Disponível em: <https://www.refworld.org/cgibin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=521c53c94> Acesso em: agosto de 2018.

ACNUR. *Global Trends*: Forced Displacement in 2017. 2018. Disponível em: <http://www.unhcr.org/5b27be547> Acesso em: 25 de junho de 2018.

ACNUR. *Mid-Year Trends 2018*. 2019. Disponível em: <https://www.unhcr.org/statistics/unhcrstats/5c52ea084/mid-yeartrends-2018.html> Acesso em: 12 de fevereiro de 2019.

BAENINGER, Rosana; PERES, Roberta. Migração de crise: a migração haitiana para o Brasil. Revista Brasileira de Estudos Populacionais v.34, n.1, 2017, pp.119-143.

BARTOLOMEI, Linda; PITTAWAY, Eileen. Refugees, Race and Gender: The Multiple Discrimination against Refugee Women. *Canada's Journal on Refugees*, v. 19, n. 6, 2001, p. 21-32

BETTS, Alexander. International Relations and Forced Migration. In: FIDDIAN-QASMIYEH, Elena et al. *The Oxford Handbook of Refugee and Forced Migration Studies*. Oxford: Oxford University Press, 2014.

BILGE, Sirma. Théorisations féministes de l'intersectionnalité. *Diogène*, v. 225, n. 1, 2009, pp. 70-88.

BINDER, S. TOSIC, J. Refugees as a Particular Form of Transnational Migrations and Social Transformations: Socioanthropological and Gender Aspects. *Current Sociology*, v. 53, n. 4, 2005, pp. 607–624.

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

BOYD, Monica; GRIECO, Elizabeth. *Women and Migration: Incorporating Gender into International Migration Theory*. 2003. Disponível em: <https://www.migrationpolicy.org/article/women-and-migration-incorporating-gender-international-migration-theory> Acesso em: 20 de julho de 2018.

CASTLES, Stephen. The International Politics of Forced Migration, *Development*, v. 46, n. 3, 2003, pp. 11–20.

CASTLES, Stephen. LOUGHNA, Sean. Trends in Asylum Migration to Industrialized Countries, 1990–2001. In: BORJAS, Georges. *Poverty, International Migration and Asylum*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2005.

CASTRO-GÓMEZ, Santiago; GROSFOGUEL, Rámon. *El Giro Decolonial*: Reflexiones para una diversidad epistémica más allá del capitalismo global. Bogotá: Siglo del Hombre, 2005.

CHIMNI, B. S. The Geopolitics of Refugee Studies: A view from the South. *Journal of Refugee Studies*, v. 11, n. 4, 1998. pp: 350-374.

CHOWDBRY, Geeta; NAIR, Sheila. *Power, Postcolonialism and International Relations*. London and New York: Routledge, 2002.

COLLINS, Patricia. *Black feminist thought*: knowledge, consciousness, and the politics of empowerment. London: Routledge, 2000.

CONVENÇÃO RELATIVA AO ESTATUTO DOS REFUGIADOS. 1951. Disponível em: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao_relativa_ao_Estatuto_dos_Refugiados.pdf?view=1> Acesso em: junho de 2018.

CRENSHAW, Kimberle. Demarginalizing the Intersection of Race and Sex: A Black Feminist Critique of Antidiscrimination Doctrine, Feminist Theory and Antiracist Politics. *University of Chicago Legal Forum*, n.1, 1989, pp. 139-167.

DAVIES, Sara. 'Truly' International Refugee Law/ Or Yet Another East/West Divide? *Social Alternatives*, v. 21, n. 4, 2002, pp. 37-43.

DONATO, Katharina et al. A Glass Half-Full? Gender in Migration Studies. *International Migration Review*, v. 40, n. 1, 2006, pp. 3–26.

DOTY, Roxanne. *Imperial Encounters*: The Politics of Representation in North-South Relations. Minnesota: Univ of Minnesot Press, 1996. 232 p.

EDWARDS, Alice. Transitioning Gender: Feminist engagement with international refugee law and policy. *Refugee Survey Quarterly*, v. 29, n. 2, 2010, pp. 21-46.

FANON, Frantz. *Os Condenados Da Terra*. Juiz de Fora: UFJF, 2006.

FIDDIAN-QASMIYEH, Elena. Gender and Forced Migration. In: FIDDIAN-QASMIYEH, Elena et al. *The Oxford Handbook of Refugee and Forced Migration Studies*. Oxford: Oxford University Press, 2014.

FREEDMAN, Jane. *Gendering the International Refugee Debate*. Nova York: Palgrave Macmillan, 2007.

GROVOGUI, Siba. Postcolonialism. In: DUNNE, Tim; KURKI, Milja; SMITH, Steve. *International Relations Theories*: Discipline and Diversity. Oxford: Oxford University Press, 2013.

GROSFOGUEL, Ramón. Para decolonizar os estudos de economia política e os estudos pós-coloniais: Transmodernidade, pensamento de fronteira e colonialidade global. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, v. 80., 2008, pp. 115-147.

_____. Las migraciones coloniales del Caribe a Estados Unidos y Europa Ocidental: Colonialidades diferenciadas en cuatro centros del sistema-mundo. *Revista de análisis cultural*, v. 9, 2017, pp. 225-250.

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

HUFFPOST BRASIL. *Chegada de refugiados faz xenofobia crescer mais de 600% no Brasil, mas nem 1% dos casos chega à Justiça*. 2016. Disponível em: <https://www.huffpostbrasil.com/2016/06/20/chegada-de-refugiados-faz-xenofobia-crescer-mais-de-600-no-bras_a_21688171/> Acesso em: 20 de junho de 2018.

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

KRATOCHWIL, Friedrich. RUGGIE, John. International Organization: A State of the Art on an Art of the State. *International Organization*, v. 40, n. 4, 1986, pp. 753-775.

LUGONES, María. Colonialidad y Género. *Tabula Rasa*, n.9, 2008, pp. 73-101.

MALKKI, Liisa. Refugees and Exile: From "Refugee Studies" to the National Order of Things. *Annual Review of Anthropology*, v. 24, 1995, pp. 495-523.

MATOS, Ana Carolina. *O sistema de proteção a refugiados e sua atuação perante as refugiadas sírias no Brasil*. Dissertação (Mestrado em Estudos Comparados Sobre as Américas) - Departamento de Estudos Latino-Americanos, Universidade de Brasília, Brasília, 2018. 129 p

PERSAUD, Randoplh. Situating Race in International Relations: The dialectics of civilizational security in American immigration. In: CHOWDBRY, Geeta; NAIR, Sheila. *Power, Postcolonialism and International Relations*. London and New York: Routledge, 2002.

PETERSON, V. Spike; RUNYAN, Anne Sisson. Global Gender Issues. Westview Press, 1993.

QUIJANO, Anibal. Coloniality of Power, Eurocentrism and Latin America. *Views from South*, v. 1, n. 3, 2000, pp. 533-580.

SAID, Edward. *Orientalismo*: o Oriente como invenção do Ocidente. São Paulo: Companhia das Letras, 1990.

SCALETTARIS, Giullia. Refugee studies and the international refugee regime: a reflection on desirable separation. *Refugee Survey Quarterly*, v. 26, n. 3, 2007, pp. 36-50.

SCHEEL, Stephan. SQUIRE, Vicki. Forced Migrants as 'Illegal' Migrants. In: FIDDIAN-QASMIYEH, Elena et al. *The Oxford Handbook of Refugee and Forced Migration Studies*. Oxford: Oxford University Press, 2014.

SILVA, Karine et al. Santa Catarina no roteiro das diásporas: os novos imigrantes africanos em Florianópolis. *Rev. Katálysis*. v.21, n.2, 2018, pp. 281-292.

SKARD, T. Getting our history right: How were the equal rights of women and men included in the Charter of the United Nations? *Forum for Development Studies*, v. 1, 2008, pp. 37-60.

SPIVAK, Gayatri. *Pode o Subalterno Falar?* Belo Horizonte: Editora UFMG, 2010.

VALJI, Nahla. Women and the 1951 Refugee Convention: Fifty Years of Seeking Visibility. *Canada's Journal on Refugees*, v. 19, n. 5, 2001, p. 25-36.

WALLERSTEIN, Immanuel. *The Capitalist World-Economy*. Cambridge: Cambridge University Press, 1979.

WALTZ, Kenneth. *Theory of International Politics*. Illinois: Waveland Press, 1979.

ZETTER, Roger. More Labels, Fewer Refugees: Remaking the Refugee Label in an Era of Globalization. *Journal of Refugee Studies*, v. 20, n. 2, 2007, pp. 172–192.

Recebido em: 30/08/2018

Aprovado em: 26/12/2018

MONÇÕES
Revista de Relações Internacionais da UFGD
ISSN 2316-8323

GOVERNANÇA MIGRATÓRIA NA ADMINISTRAÇÃO ROUSSEFF: PANORAMAS E O VISTO HUMANITÁRIO

Roberto Rodolfo Georg Uebel
Doutor em Estudos Estratégicos Internacionais pela UFRGS
Professor da Escola Superior de Propaganda e Marketing
roberto.uebel@ufrgs.br

Resumo: O artigo tem como objetivo discutir a governança migratória durante o governo Dilma Rousseff (2011-2016) a partir da ótica dos panoramas migratórios do país no período, compreendendo uma análise sintetizada do perfil demográfico e econômico dos fluxos migratórios internacionais para o Brasil. O texto conta ainda com o uso da cartografia temática para a ilustração do panorama específico dos fluxos de latino-americanos e africanos e é complementado pelo estudo das solicitações de asilo e concessão de refúgio para esses grupos durante o período. Por fim, traz uma discussão acerca da agenda do "visto humanitário" e dos novos conceitos de migrações de perspectiva e de política externa propostos, bem como a identificação da ruptura da governança migratória do Brasil à luz do novo ciclo político, social e institucional do país.

Palavras-chave: Governança Migratória. Governo Rousseff. Visto Humanitário.

MIGRATION GOVERNANCE IN THE ROUSSEFF ADMINISTRATION: PANORAMAS AND THE HUMANITARIAN VISA

Abstract: The article aims to discuss the migration governance during the Dilma Rousseff administration (2011-2016) from the perspective of the country's migratory scenarios in the period, comprising a brief analysis of the demographic and economic profile of international migration flows towards Brazil. The text also includes the use of thematic cartography to illustrate the specific panorama of Latin American and African flows and is complemented by the study of asylum applications and the granting of refuge to these groups during the period. Finally, it discusses the agenda of the "humanitarian visa" and the new proposed concepts of perspective migrations and Brazilian migratory foreign policy and the identification of the rupture of Brazil's migration governance in the light of the new political, social and institutional cycle of the country.

Keywords: Migration Governance. Rousseff Administration. Humanitarian Visa.

INTRODUÇÃO

As migrações internacionais para o Brasil passaram, nas últimas duas décadas, por um profundo caráter de transformação quanto à sua intensidade, origem e repercussão quando do acolhimento na sociedade brasileira. Já são expressivos os estudos científicos sobre as causas dos fluxos de africanos, latino-americanos, caribenhos e asiáticos para o Brasil, bem como as pesquisas que versam sobre a política de refúgio do país, sobretudo pela ótica do Direito e das solicitações de asilo recentes por parte de sírios e venezuelanos.

Desse modo, o presente artigo tem como objetivo fazer uma síntese dos panoramas migratórios do país durante a administração Rousseff sob uma perspectiva geral, com a ótica da demografia econômica e da cartografia temática, bem como analisar as solicitações de asilo e refúgio por parte de dois grupos específicos, latino-americanos e africanos. Além disso, visa discutir a governança migratória do governo supramencionado a partir da agenda político-normativa instituída com a categoria “visto humanitário”.

Ademais, o artigo introduz dois novos conceitos para a compreensão da governança migratória brasileira – migrações de perspectiva e política externa migratória – que permitirão o avanço das diferentes interpretações acerca das migrações internacionais para o Brasil em tempos de crise e de agravamento das tensões políticas, sociais, institucionais e xenofóbicas no país, das quais os próprios migrantes – econômicos, refugiados, solicitantes de asilo – também sofrem os seus impactos.

PANORAMA DAS MIGRAÇÕES INTERNACIONAIS PARA O BRASIL (2011-2016)

Ao encerrar o seu governo, o ex-presidente Luiz Inácio Lula da Silva poderia afirmar que, com base nos dados da Polícia Federal, durante a sua administração, 336.451 imigrantes escolheram o Brasil para continuarem os sonhos, objetivos e projetos de vida. Dilma Rousseff, por conseguinte, poderia argumentar que mais de um milhão de imigrantes – para ser mais preciso, 1.018.322 – percorreu o mesmo caminho, o maior estoque imigratório do Brasil desde a Segunda Guerra Mundial.

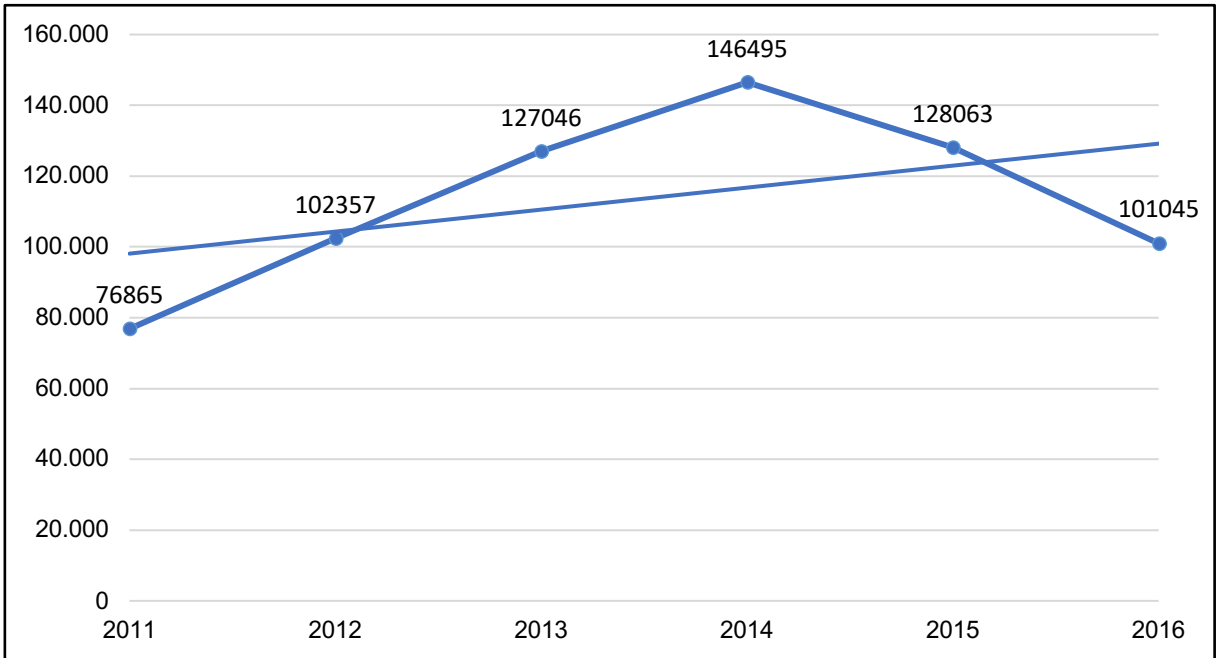
No momento em que foi destituída do cargo de presidente da República, em 31 de agosto de 2016, segundo os dados que compilamos da Polícia Federal,

681.871 imigrantes, oriundos de 209 países ou territórios, estabeleciam-se ou se estabeleceriam até o final daquele ano em território brasileiro com motivações tão diversas quanto aquelas que levaram os brasileiros a manifestar-se nas ruas do país desde junho de 2013 e ao longo do processo de *impeachment* contestado.

Se durante o período do governo anterior, de 2003 a 2010, os europeus ocupavam cinco das dez primeiras posições dos maiores grupos imigratórios no Brasil, esse cenário se transformaria profundamente a partir de 2011: apenas os portugueses estavam nos maiores grupos, caindo da sexta para a oitava posição. A América do Sul e o Caribe, principais polos de projeção da tímida política externa de Rousseff, dominariam o restante da tabela, conforme visto anteriormente. Das 209 nacionalidades, apenas dez não enviaram imigrantes para o Brasil de forma regular: Ilhas Cook, Ilhas Marshall, Kiribati, Nauru, Niue, Palau, São Cristóvão e Névis, Somalilândia, Sudão do Sul, Vaticano, ou seja, fluxos praticamente irrelevantes para uma demografia migratória global. De resto, o Brasil recebeu desde um imigrante do Saara Ocidental até 92.236 venezuelanos, imigrantes esses que, no governo anterior, ocupavam a 25ª posição.

O Gráfico 1 procede a um recorte dos dados levantados e compilados por Uebel (2018), trazendo a evolução dos fluxos imigratórios no Brasil, a qual demanda uma discussão mais aprofundada a seguir.

Gráfico 1 – Fluxo imigratório anual no Brasil entre 2011 e 2016 com linha de tendência



Fonte: Uebel (2018).

Com crescimento contínuo dos fluxos desde 2010, o Brasil atravessava um momento econômico e político favorável, com relativa estabilidade e imunidade às tensões financeiras e geopolíticas globais, mormente a crise econômica ocorrida na Zona do Euro em 2012 e o agravamento do cenário de crise humanitária no Oriente Médio, Leste Europeu e Norte da África. Nesse contexto, até 2014 os fluxos imigratórios anuais atingiam valores históricos, todos acima de cem mil novos imigrantes por ano a partir de 2012, cujo ápice se deu no ano da reeleição de Dilma Rousseff, 2014, com mais de 146 mil novos imigrantes. Ou seja, a cada ano, uma população equivalente a uma cidade média brasileira ingressava no Brasil como imigrante econômica.

Entretanto, a partir de 2014, quando o tensionamento político e institucional no Brasil se transforma em crise multifacetada, verifica-se, conforme o gráfico anterior, uma diminuição dos fluxos imigratórios anuais, que, em 2016, chegaram a patamares menores do que aqueles anteriores a 2012, com tendência de maior diminuição para 2017 e 2018, apesar da explosão imigratória de venezuelanos.

Contrariamente à projeção exacerbada do Brasil durante o governo Lula da Silva, a política externa brasileira de Rousseff, que teve três chanceleres em cinco anos e meio, foi mais tímida, concentrada e centralizada na personalidade da presidente: Celso Amorim, o “pai fundador” da política externa ativa e altiva de Lula da Silva, passou para o Ministério da Defesa, enquanto Marco Aurélio Garcia continuou no seu papel de assessor internacional, mas com menor ingerência do que no governo anterior. A era da diplomacia presidencial, das cúpulas diversificadas, da participação do Brasil em fóruns atípicos como o G8, deu lugar a uma era do novo pragmatismo diplomático, com chanceleres estritamente obedientes ao pensamento presidencial, e não o contrário, como ocorria até então. Além disso, deu-se lugar à focalização de áreas e regiões estratégicas, como Mercado Comum do Sul (Mercosul), Estados Unidos, Cuba, China, Rússia e União Europeia. O Oriente Médio, a Ásia, a África e o restante da América Latina, apesar de constarem nos discursos e agendas oficiais de Brasília, notadamente tiveram o seu peso reduzido na reorientação da política externa brasileira (ALMEIDA, 2014).

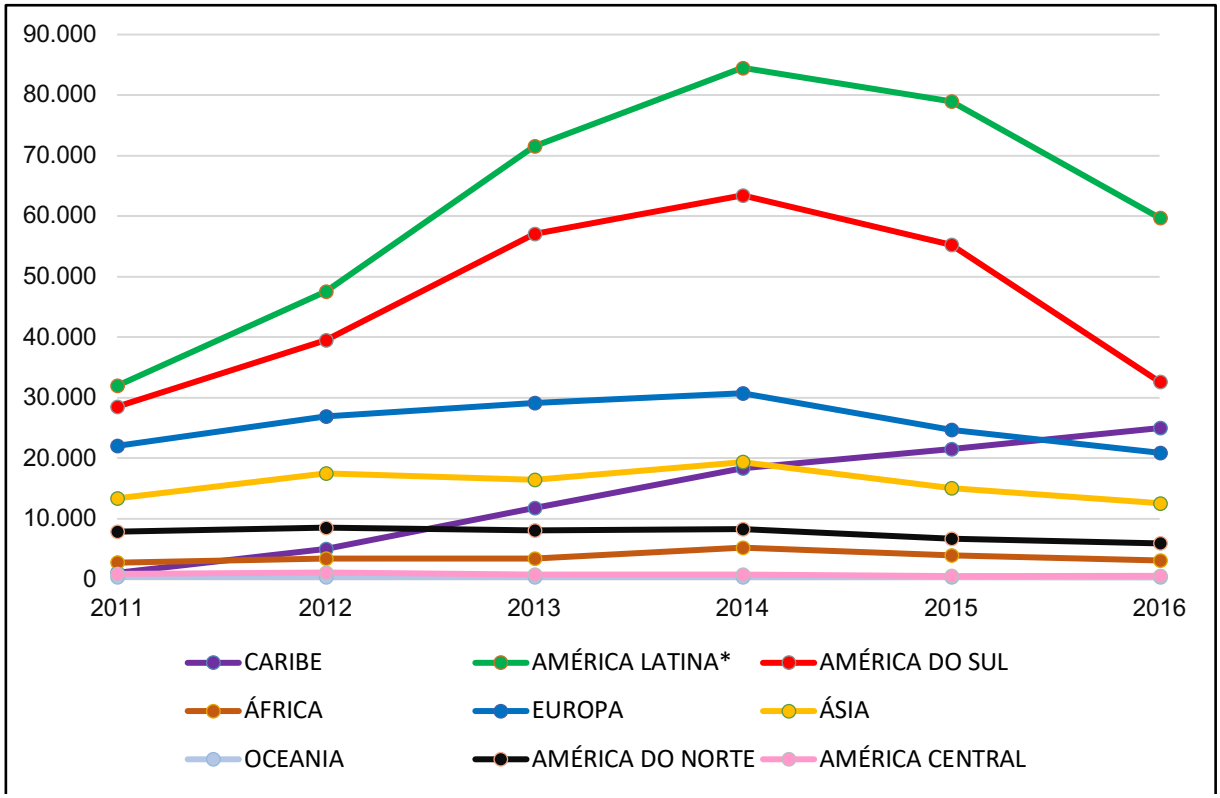
Desse modo, podemos afirmar que o ponto de ruptura da política externa migratória brasileira[1] foi 2014, o ano em que, em seu começo, prometia uma reestruturação legal migratória, com a 1ª Conferência Nacional sobre Migrações e Refúgio (COMIGRAR) e que deveria culminar na aprovação da nova Lei de Migração (não a aprovada em 2017), acabou findando como o ano de um governo reeleito, mas com questões político-estruturais que impediriam o avanço do debate da COMIGRAR e da própria legislação migratória brasileira.

Logo, o período de crescimento dos fluxos pode ser explicado como uma combinação resultante das ações da administração anterior com outras questões que fogem da ação direta e objetiva do governo brasileiro, constantes na questão dimensional a seguir: 1) a participação do país em missões humanitárias no Haiti e na África; 2) o Programa Mais Médicos; 3) os programas de cooperação e concessão de bolsas de estudo e pesquisa; 4) a propagandização do país pelas redes migratórias e internacionais do trabalho como uma alternativa aos Estados Unidos, à União Europeia e aos demais destinos tradicionais. Todavia, o ciclo virtuoso do Brasil em todos os campos se encerraria definitivamente em 2014 e passariam a agonizar o governo, a presidente e a sociedade até 2016, no mínimo.

O Gráfico 2, portanto, apresenta a evolução dos fluxos imigratórios anuais de acordo com o continente/região de origem, além do somatório para a América Latina, principal objeto de análise deste artigo, junto com a África.

[1] Definição de UEBEL (2018): política sustentada exclusivamente a partir da inserção estratégica do Brasil, sob uma égide da "política externa ativa e altiva", e cimentada por pilares como as participações brasileiras em missões humanitárias, a concessão de bolsas de estudo e pesquisa para estudantes estrangeiros, a criação do visto humanitário, a emissão e isenção de vistos para grandes eventos desportivos, a discussão e tramitação da nova Lei de Migração, a imigração subsidiada por meio do Programa Mais Médicos.

Gráfico 2 – Fluxo imigratório anual no Brasil entre 2011 e 2016 de acordo com o continente/região de origem



Fonte: Dados compilados pelo autor a partir das informações fornecidas pela Polícia Federal em janeiro de 2018 e obtidas por meio de solicitação baseada na Lei nº 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação – LAI). Os dados informados foram extraídos do Sistema Nacional de Cadastro e Registro de Estrangeiros (SINCRE).

Essa mudança de patamares e fluxos é registrada pelo gráfico anterior, ao passo que vemos apenas o crescimento dos fluxos de caribenhos a partir de 2014, que superam os de europeus, asiáticos, norte-americanos, centro-americanos e africanos no período. Se a crise venezuelana não tivesse aumentado os fluxos de migrantes solicitantes de refúgio, o grau de inclinação de sul e latino-americanos seria muito maior.

Por isso, neste artigo, damos mais destaque à imigração latino-americana do que à africana, apesar dos casos específicos de senegaleses e demais imigrantes oriundos da costa oeste africana, haja vista que a projeção diminuta do Brasil ainda alcançava apenas seus vizinhos territorialmente e outrora ideologicamente mais próximos; a imigração africana, que teve um pequeno *boom* a partir de 2014, foi resquício e resultado de atitudes do governo anterior e também que viram o Brasil como ponto de escape alternativo à União Europeia e aos demais países

mediterrâneos. A Tabela 1 representa esse crescimento e também surge como uma das justificativas para a nossa escolha pelos fluxos de africanos e latino-americanos como escopo de análise, dadas as suas posições no *ranking.*

Tabela 1 – Evolução e crescimento dos fluxos imigratórios no Brasil de acordo com o continente e região de origem – 2011/2016

Origem	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Crescimento 2011/2016
Caribe	1.062	5.027	11.795	18.389	21.537	24.979	2252,07 %
América Latina*	31.966	47.576	71.585	84.510	78.995	59.662	86,64 %
América do Sul	28.519	39.513	57.065	63.433	55.276	32.646	14,47 %
África	2.743	3.423	3.377	5.226	3.960	3.121	13,78 %
Europa	22.084	26.941	29.106	30.735	24.662	20.896	-5,38 %
Ásia	13.394	17.460	16.468	19.348	15.046	12.567	-6,17 %
Oceania	378	347	335	367	347	324	-14,29 %
América do Norte	7.840	8.530	8.083	8.247	6.708	5.926	-24,41 %
América Central	845	1.116	817	750	527	586	-30,65 %

Fonte: Dados compilados pelo autor a partir das informações fornecidas pela Polícia Federal em janeiro de 2018 e obtidas por meio de solicitação baseada na Lei nº 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação – LAI). Os dados informados foram extraídos do Sistema Nacional de Cadastro e Registro de Estrangeiros (SINCRE). *Por América Latina entendemos o grupo de países da América do Sul, Central, Caribe e o México.

No comparativo de 2016 a 2011, podemos observar que apenas quatro grupos tiveram crescimento, justamente aqueles que julgamos os primeiros representantes do nosso conceito de migrações (ou migrantes) de perspectiva[2], quais sejam, caribenhos, que tiveram um crescimento explosivo de 2252,07 %, latino-americanos (86,64 %), sul-americanos (14,47 %) e africanos (13,78 %). Esses números induzem a reflexão de que a escolha pelo Brasil como destino de trabalhadores qualificados dos demais continentes foi temporária e baseada também na perspectiva, muito além dos moldes tradicionais da literatura de migrações econômicas e laborais.

Ao propormos esse debate com a criação desse novo conceito, ilustramos que, ao contrário do que se pensava no início dos anos 2010, europeus,

[2] Conceito apresentado por UEBEL (2018): trata-se de um tipo migratório, muito peculiar e pertinente aos grupos de imigrantes latino-americanos e africanos baseado nas perspectivas do país de acolhimento, isto é, de acordo com o cenário econômico, político, social, laboral, cultural, racial, de igualdade de gênero, etc., existentes no Brasil, neste caso, e que criaram condicionantes muito específicos que permitiram que o país acolhesse até dois milhões de imigrantes em treze anos. Os migrantes de perspectiva podem ser tanto refugiados como imigrantes ditos econômicos, e emigram ou remigram tão logo esses condicionantes e perspectivas apontem para uma piora no cenário de acolhimento, inserção e integração.

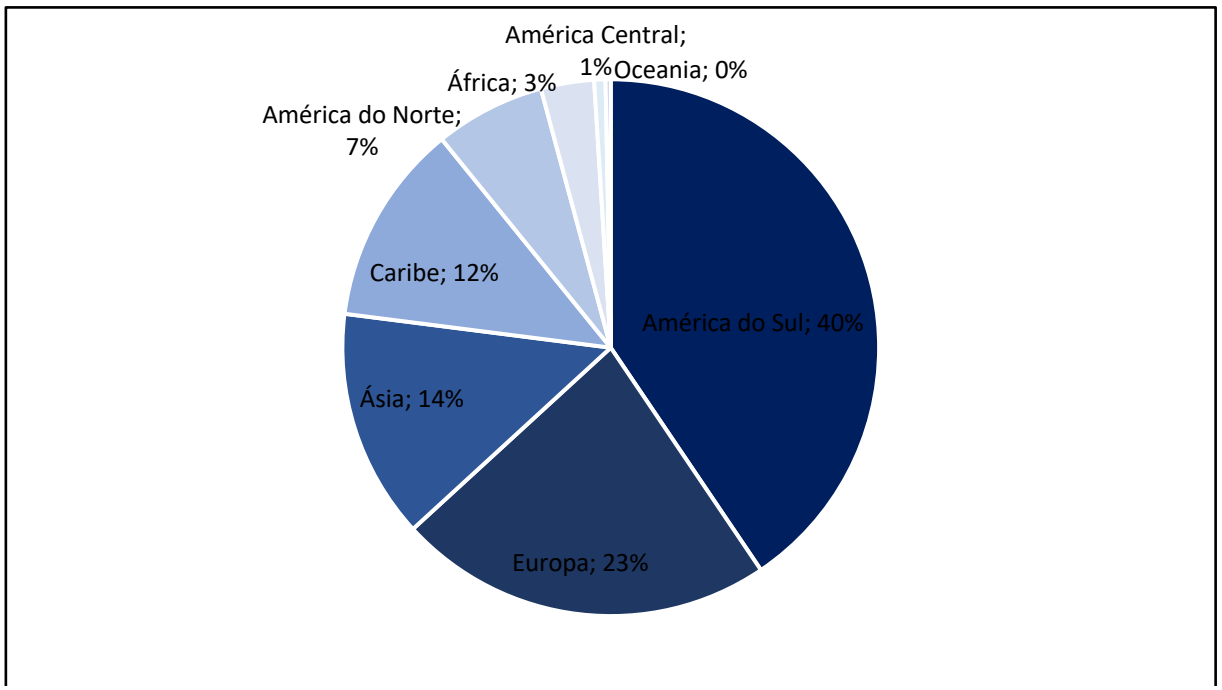
principalmente, viam o Brasil muito mais como um país de turismo de negócios e empregos temporários do que como um país para consolidarem as suas vidas e profissões, como muitos brasileiros o fazem até hoje, especialmente em Portugal e na Espanha.

Outra tendência relevante que a Tabela 1 apresenta é o crescimento tímido dos fluxos de sul-americanos e africanos, apontando para uma possibilidade considerável de reversão ao crescimento negativo, como nos demais casos, experimentado pelos próprios europeus e asiáticos. Em estudos futuros, a probabilidade de que as imigrações oriundas da América do Sul (salvo a Venezuela) e África voltem aos patamares anteriores a 2011 ou até mesmo 2003 é considerável e estatisticamente previsível.

Um leitor mais atento poderá questionar se os fluxos de haitianos e venezuelanos não foi a variável dependente e determinante desse empuxo para cima das migrações caribenhas e sul-americanas e, por conseguinte, das latino-americanas. A resposta é sim, já que, conforme veremos nas próximas seções, foram os únicos grupos que observaram um crescimento mesmo após 2014 e durante o período de maior agravamento da crise econômica brasileira. Isso poderia ser um elemento totalmente restritivo em qualquer outro país, porém, no Brasil, outros condicionantes e peculiaridades, como a nova lei de migração (Lei 13.445/2017) e as “anistias” concedidas, sustentaram o padrão até, pelo menos, 2016.

Posto isso, o Gráfico 3 a seguir deixa mais clara a informação que estamos a discutir, especialmente sobre o percentual de cada origem na consideração total das imigrações para o Brasil entre 2011 e 2016.

Gráfico 3 – Imigração no Brasil por continente – 2011/2016



Fonte: Dados compilados pelo autor a partir das informações fornecidas pela Polícia Federal em janeiro de 2018 e obtidas por meio de solicitação baseada na Lei nº 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação – LAI). Os dados informados foram extraídos do Sistema Nacional de Cadastro e Registro de Estrangeiros (SINCRE).

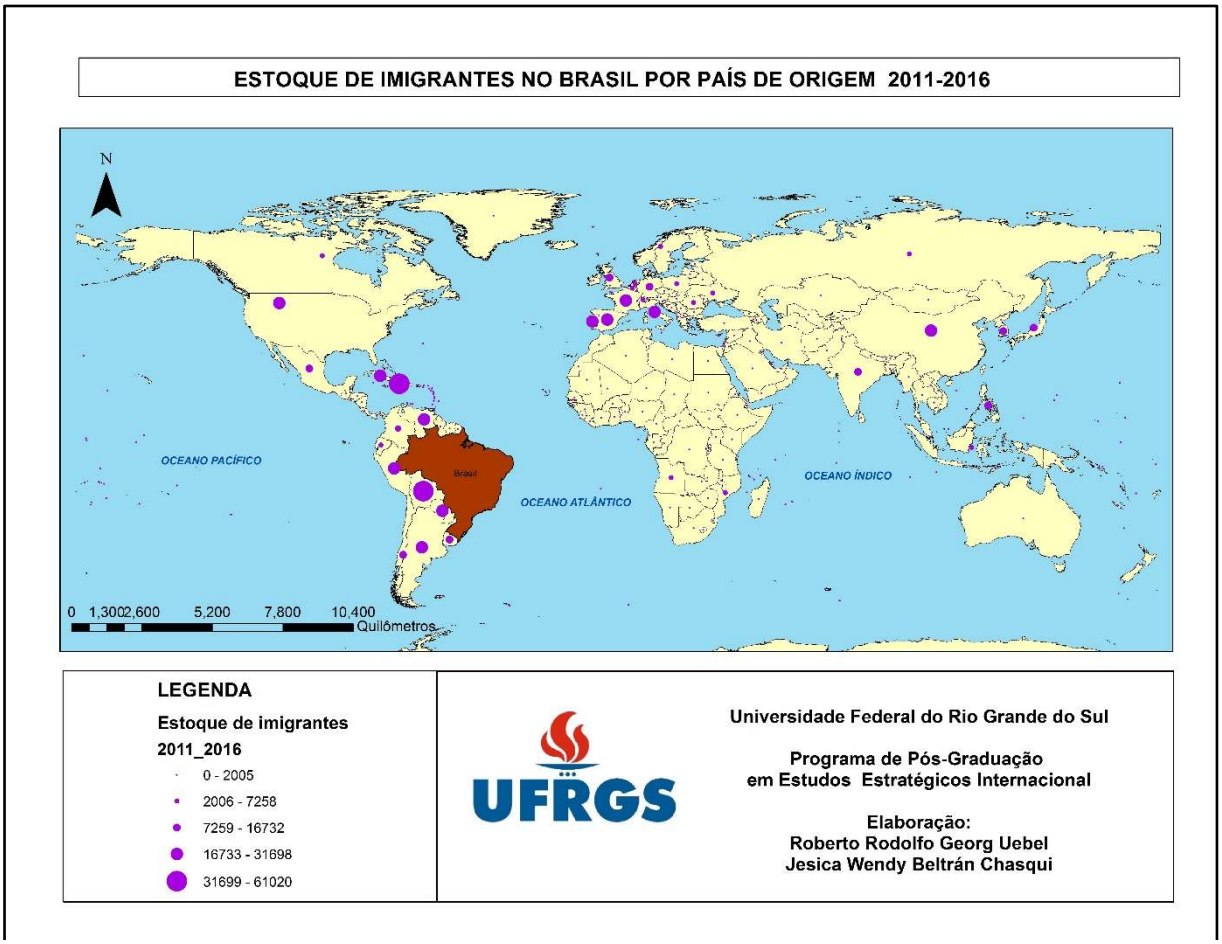
A mudança em relação aos oito anos da administração anterior é significativa em três frentes: os sul-americanos abocanham uma fatia maior do estoque imigratório, europeus, asiáticos e caribenhos passam a dividir as demais partes, e norte-americanos dão lugar ao crescimento das fatias de africanos. *Grosso modo*, as origens das imigrações se tornaram mais intensas e heterogêneas do que no período anterior.

Conforme mencionado anteriormente, nesse esquema gráfico, optamos por não inserir a categoria “América Latina”, pois desejávamos retratar exatamente a divisão por origem geográfica em detrimento da origem geopolítica ou geocultural. As imigrações oriundas da Oceania e da América Central novamente se apresentam de forma irrelevante para o cômputo estatístico total, uma vez que, juntas, somam menos de 1 % do estoque imigratório do Brasil, o que reafirma a argumentação de que os países dessas regiões estariam em um segundo escalão de prioridades da agenda de política externa do Brasil. Dilma Rousseff, durante o seu governo, esteve apenas uma vez na Oceania, em Brisbane (Austrália), na Cúpula do G20, em

novembro de 2014, e uma vez na América Central, na Cidade do Panamá, para a Cúpula das Américas, em abril de 2015.

O mapa da Figura 1 a seguir ilustra de forma geral os países que mais enviaram imigrantes para o Brasil entre 2011 e 2016, permitindo inferências mais aprofundadas e que serão complementadas com a leitura do Gráfico 3.

Figura 1 – Mapa – Estoque de imigrantes no Brasil por país de origem – 2011/2016



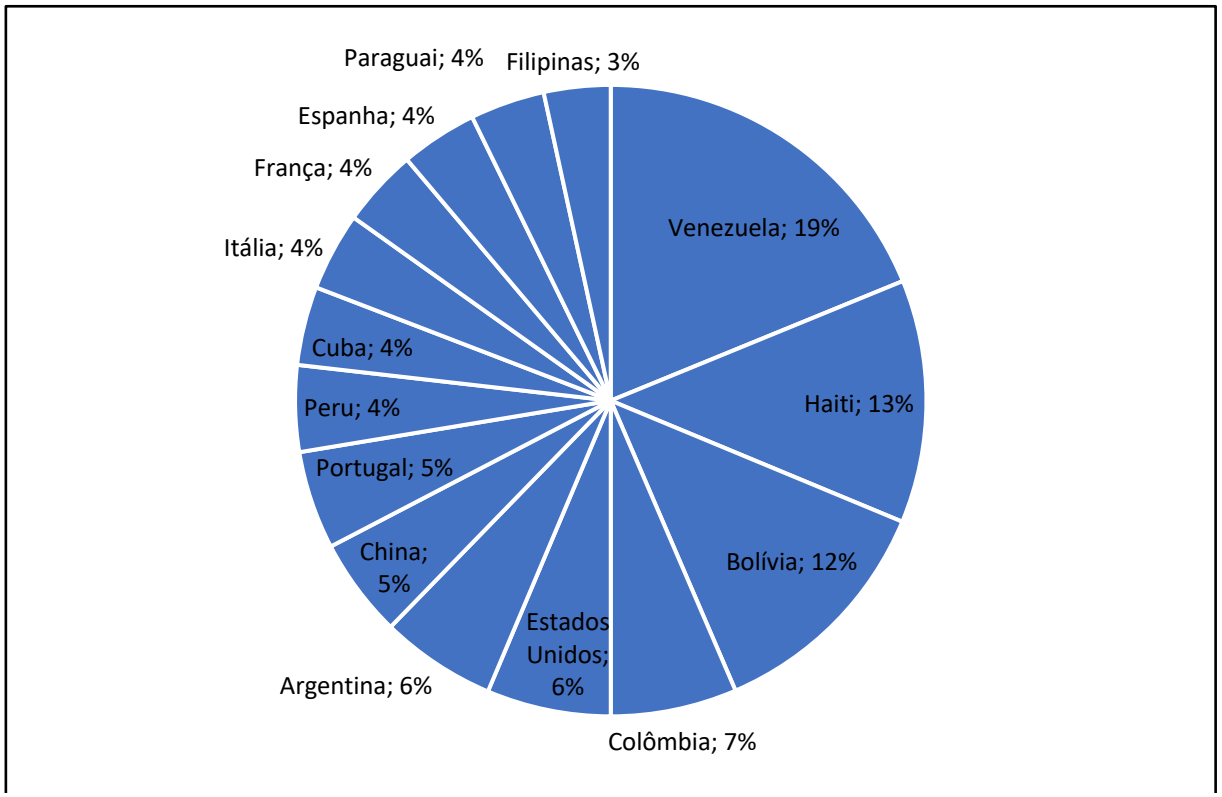
Adaptado pelo autor.

Identifica-se uma clara concentração “hemisférica” da origem dos fluxos imigratórios, com pontos na Europa, Ásia e África, mas, ao que tudo indicava, as imigrações de perspectiva voltariam a ser dominadas por sul e latino-americanos, além de cubanos e haitianos. O distanciamento geográfico e a não mais atrativa posição do mercado de trabalho do Brasil foram cruciais para essa ruptura de tendência. Porém, quais foram as continuidades que tanto aventamos nesse novo contexto político e governamental? O Gráfico 4 colabora com a explicação dessa

resposta, que não é simples e demanda um exercício de percepção das conjunturas regionais. Entretanto, é possível afirmarmos que as continuidades se deram com o fortalecimento das imigrações de sul-americanos.

Ademais, se apenas 47 nacionalidades tiveram mais de mil imigrantes no Brasil entre 2003 e 2010, esse número se ampliaria para 51 nacionalidades nos seis anos subsequentes e apresentaria uma distribuição mais heterogênea. Na era Lula da Silva, apenas nove grupos contavam com mais de dez mil imigrantes; na era Dilma Rousseff, 22, um salto muito considerável se rememoradas as limitações do Brasil em receber novos imigrantes em um período de crise.

Gráfico 4 – *Ranking* dos quinze maiores grupos imigratórios no Brasil (país de origem) – 2011/2016



Fonte: Dados compilados pelo autor a partir das informações fornecidas pela Polícia Federal em janeiro de 2018 e obtidas por meio de solicitação baseada na Lei nº 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação – LAI). Os dados informados foram extraídos do Sistema Nacional de Cadastro e Registro de Estrangeiros (SINCRE).

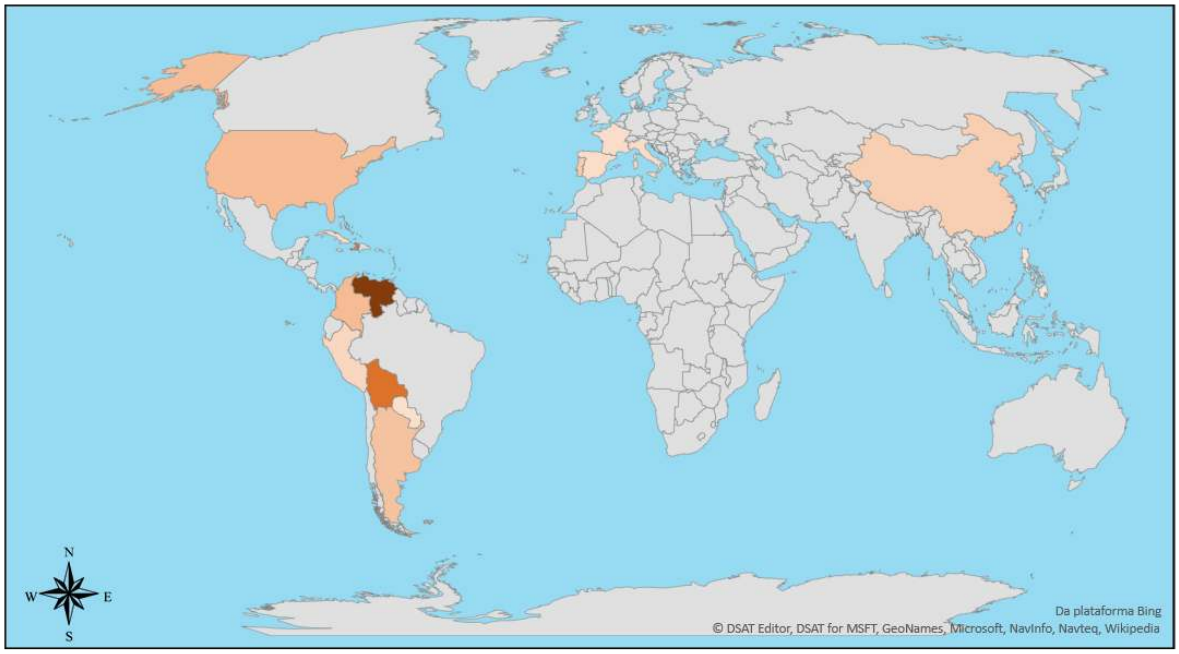
Nos quinze maiores grupos imigratórios no Brasil, que representavam 71 % de todo o estoque imigratório do país, é possível identificar, portanto, as mudanças e

transições mais significativas. O perfil imigratório brasileiro se latinizava e deseuropeizava ao mesmo tempo, um fato inédito na historiografia brasileira.

Venezuelanos, haitianos e bolivianos, grupos que apresentaremos separadamente em nossa discussão, dominaram o *ranking* e tornaram ainda mais peculiar a agenda imigratória de Dilma Rousseff, haja vista que os três grupos eram oriundos de países parceiros estratégicos do Brasil, inclusive no campo ideológico, e seus nacionais migravam não por questões puramente econômicas ou laborais, mas sim políticas. Em relação aos europeus, os alemães, que ocupavam a quinta posição no *ranking* entre 2003 e 2010, deixaram de fazer parte dele na versão de 2011 a 2016, acarretando em um reordenamento muito interessante e também bem distributivo, já que, dos colombianos, com 4,65 %, até os filipinos, com 2,45 % da parcela total do estoque, a diferença foi de menos de quinze mil imigrantes. A imigração mercosulina no período também sofreu revezes pelas melhorias econômicas no Paraguai e no Uruguai e pelo reagravamento da crise na Argentina de Cristina Kirchner e de Maurício Macri. Portanto, o Brasil deixava de ser atrativo inclusive para seus principais parceiros (em todos os campos) e vizinhos.

A cartografia da Figura 2 busca ilustrar esse cômputo dos quinze maiores grupos de imigrantes que foram admitidos no Brasil entre 2011 e 2016 e também pavimentar o caminho para a argumentação das próximas seções.

Figura 2 – Mapa – Quinze principais países emissores de imigrantes com destino ao Brasil – 2003/2010



País de origem	Número de imigrantes (2011/2016)	Porcentagem do total
Venezuela	92.236	13,53%
Haiti	61.020	8,95%
Bolívia	60.138	8,82%
Colômbia	31.698	4,65%
Estados Unidos	31.190	4,57%
Argentina	29.028	4,26%
China	24.872	3,65%
Portugal	24.662	3,62%
Peru	21.682	3,18%
Cuba	19.750	2,90%
Itália	19.661	2,88%
França	19.507	2,86%
Espanha	19.299	2,83%
Paraguai	18.724	2,75%
Filipinas	16.732	2,45%

UFRGS
UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL

Universidade Federal do Rio Grande do Sul
Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos Internacionais

Elaboração:
Roberto Rodolfo Georg Uebel

Fonte: Dados compilados pelo autor a partir das informações fornecidas pela Polícia Federal em janeiro de 2018 e obtidas por meio de solicitação baseada na Lei nº 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação – LAI). Os dados informados foram extraídos do Sistema Nacional de Cadastro e Registro de Estrangeiros (SINCRE).

O mapa da Figura 2 demonstra que as outrora “novas migrações” se consolidaram como fluxos tradicionais, ao passo que os tradicionais deixaram de

seguir um padrão de intensidade e de constância, e outros dois novos fluxos se apresentaram: o de venezuelanos e haitianos, embora esse último já tivesse começado a se desenhar ao final do governo Lula da Silva.

Em relação aos africanos, como já abordado, as migrações que porventura se intensificaram em um primeiro momento da administração Rousseff foram motivadas ainda pela conjuntura e inserção estratégica do Brasil de Lula da Silva e de Amorim, sem qualquer relação com a política externa migratória de Rousseff e seu triunvirato de chanceleres ofuscados.

Colocadas essas questões, é possível afirmar, portanto, que as migrações internacionais para o Brasil, em geral, durante o governo Dilma Rousseff (de 2011 a 2016), foram motivadas pelos seguintes fatores: a) continuidade de fluxos imediatamente anteriores (africanos); b) posição do Brasil como única alternativa facilitada e imediata (venezuelanos e haitianos); c) migração subvencionada (cubanos) a partir de um plano de inserção estratégica. Por sua vez, os fluxos de europeus, norte-americanos, asiáticos e também de parcela de africanos se enquadram naqueles que apres/entaram características de ruptura.

Destarte, nas próximas seções, nos dedicaremos ao objeto deste artigo: os fluxos de latino-americanos e africanos e seus casos específicos durante o período em análise. Veremos, mais uma vez, que esses grupos e seus países de origem comportam peculiaridades que não são unicamente explicáveis pelas motivações supramencionadas, mas sim as complementam com suas particularidades migratórias.

PERFIL DAS SOLICITAÇÕES E RECONHECIMENTOS DE *STATUS* DE REFUGIADOS AFRICANOS E LATINO-AMERICANOS ENTRE 2011 e 2016

As solicitações de refúgio no Brasil observaram um *boom* em geral para todos os continentes e países de origem, provavelmente devido a dois fatores: à crise do sistema capitalista, e não a uma dita “crise humanitária”, conforme o pensamento de Ranincheski (2018), e ao prosseguimento da atuação do Brasil no acolhimento dos imigrantes, isto é, muitos imigrantes de perspectiva vislumbraram a hipótese de serem reconhecidos como refugiados, mormente durante o governo Rousseff.

Por que ser refugiado em vez de imigrante regular ou estrangeiro com autorização de trabalho? Esse foi o questionamento que fizéramos com imigrantes oriundos do Haiti e do Senegal, os quais lideram os *rankings* de solicitações de refúgio de latino-americanos e africanos, respectivamente. A resposta é uníssona: proteção e garantida do Estado brasileiro, única no contexto do Sul Global.

Apesar de todas as dificuldades oferecidas pela conjuntura brasileira, além da burocracia e demora para o reconhecimento da condição de refugiado, a lei brasileira do refúgio (Lei 9.474/97) (BRASIL, 1997) é considerada até hoje uma das mais modernas e humanitárias do mundo, o que destaca o Brasil e o coloca ao lado de países centrais como Canadá e Suécia. Nesse contexto, constata-se, a partir da leitura da Tabela 2, que o crescimento nas solicitações de refúgio de africanos cresceu 16.791 % entre 2010 e o cômputo total de 2011 a 2016.[3]

Tabela 2 – Quantitativo anual e nacional das solicitações de refúgio de africanos – 2011/2016

País de origem	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Total	*Ranking*
Senegal	20	116	1.227	2.818	3.062	251	7.494	1º
Angola	32	25	68	199	1.094	1.353	2.771	2º
Nigéria	66	37	183	1.164	933	326	2.709	3º
Gana	7	17	255	1.282	576	155	2.292	4º
Guiné	20	24	92	112	209	103	560	5º
Togo	0	3	14	61	231	61	370	6º
Mali	0	6	87	109	134	15	351	7º
Somália	15	6	176	101	42	6	346	8º
África do Sul	0	1	1	106	205	14	327	9º
Gâmbia	1	2	16	45	190	48	302	10º
Serra Leoa	4	4	29	81	94	45	257	11º
Camarões	4	11	33	95	84	28	255	12º
Egito	3	1	16	70	78	29	197	13º
Marrocos	2	4	3	19	94	51	173	14º
Burkina Faso	0	2	34	92	38	3	169	15º
República Democrática do Congo	0	0	1	5	49	108	163	16º
Costa do Marfim	8	9	25	36	29	12	119	17º
Cabo Verde	2	2	2	32	58	18	114	18º
Tanzânia	5	0	2	18	53	3	81	19º
Sudão	11	15	21	12	8	13	80	20º

[3] Lembramos que os dados sobre solicitações de refúgio do Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE) estão disponíveis apenas a partir de 2010, portanto, não é possível compararmos com anos anteriores.

Quênia	0	0	10	10	13	9	42	21º
Moçambique	0	1	1	10	20	7	39	22º
Tunísia	1	0	6	9	15	8	39	23º
Etiópia	1	0	5	5	9	11	31	24º
Líbia	0	1	2	9	8	3	23	25º
Namíbia	0	0	0	4	14	1	19	26º
São Tomé e Príncipe	1	0	3	5	7	2	18	27º
Libéria	1	1	3	6	4	2	17	28º
Burundi	0	0	0	0	15	1	16	29º
Mauritânia	1	0	0	3	3	6	13	30º
Uganda	0	0	0	5	5	1	11	31º
Argélia	0	0	2	2	2	1	7	32º
Zimbábue	1	0	0	0	3	2	6	33º
Guiné Equatorial	0	0	0	2	0	1	3	34º
Lesoto	0	0	0	0	3	0	3	35º
Níger	0	0	0	0	3	0	3	36º
Zâmbia	0	0	2	0	1	0	3	37º
Ruanda	1	0	0	1	0	0	2	38º
Benim	0	0	0	0	0	0	0	39º
Botsuana	0	0	0	0	0	0	0	40º
Chade	0	0	0	0	0	0	0	41º
Comores	0	0	0	0	0	0	0	42º
Djibouti	0	0	0	0	0	0	0	43º
Eritreia	0	0	0	0	0	0	0	44º
Essuatíni (Suazilândia)	0	0	0	0	0	0	0	45º
Gabão	0	0	0	0	0	0	0	48º
Malawi	0	0	0	0	0	0	0	49º
Maurício	0	0	0	0	0	0	0	50º
República Centro-Africana	0	0	0	0	0	0	0	51º
República do Congo	0	0	0	0	0	0	0	52º
Saara Ocidental	0	0	0	0	0	0	0	53º
Seicheles	0	0	0	0	0	0	0	54º
Sudão do Sul	0	0	0	0	0	0	0	55º
Total	207	288	2.319	6.528	7.386	2.697	19.425	

Fonte: Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE), Ministério da Justiça (MJ). Dados compilados pelo autor.

Um crescimento tão relevante evoca explicações igualmente importantes, uma vez que, em 2011, foram 207 solicitações e já em 2015, quatro anos depois, esse número saltou para 7.387. Das 55 nacionalidades africanas, 38 solicitaram refúgio, dezoito novas nacionalidades em comparação a 2010, o que também desperta para a necessidade de explanações mais aprofundadas.

Quatro grupos específicos chamaram a atenção, todos com mais de duas mil solicitações: senegaleses, angolanos, nigerianos e ganeses. Todos, sem exceção, compreendiam as migrações econômicas tradicionais ou migrações de perspectiva. Contudo, esperando obter as facilidades concedidas pelo estatuto do refugiado e considerando as de fato existentes condições de vulnerabilidade em seu país, aplicaram-se massivamente à concessão do refúgio, que não se verificou na prática, conforme é possível constatar na leitura da Tabela 3.

Tabela 3 – Quantitativo anual e nacional das concessões de refúgio a africanos – 2011/2016

País de origem	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Total	*ranking*
República Democrática do Congo	31	53	105	175	253	189	806	1º
Mali	0	1	19	103	2	0	125	2º
Nigéria	5	4	18	35	11	16	89	3º
Angola	1	2	18	9	13	26	69	4º
Camarões	0	0	2	13	11	17	43	5º
Costa do Marfim	3	6	4	8	9	2	32	6º
Sudão	1	5	5	2	10	6	29	7º
Togo	0	0	0	8	9	12	29	8º
Gana	1	2	3	0	6	14	26	9º
Senegal	0	3	4	0	2	4	13	10º
Egito	0	0	1	1	5	4	11	11º
Serra Leoa	0	0	1	0	2	7	10	12º
Somália	5	2	2	0	0	1	10	13º
Burundi	0	0	0	0	4	2	6	14º
Gâmbia	0	0	2	0	2	0	4	15º
Guiné-Bissau	0	0	1	1	2	0	4	16º
Marrocos	0	0	1	0	0	3	4	17º
Uganda	0	1	0	0	0	3	4	18º
África do Sul	0	0	0	0	0	2	2	19º
Etiópia	0	0	0	0	0	2	2	20º
Libéria	1	0	0	0	0	1	2	21º
República do Congo	0	0	0	0	0	2	2	22º
Tanzânia	0	0	0	0	0	2	2	23º
Tunísia	0	0	0	0	0	2	2	24º
Cabo Verde	0	0	0	0	1	0	1	25º
Líbia	0	0	0	0	0	1	1	26º
Moçambique	0	0	0	0	0	1	1	27º
Argélia	0	0	0	0	0	0	0	28º
Benim	0	0	0	0	0	0	0	29º

Botsuana	0	0	0	0	0	0	0	30º
Burkina Faso	0	0	0	0	0	0	0	31º
Chade	0	0	0	0	0	0	0	32º
Comores	0	0	0	0	0	0	0	33º
Djibouti	0	0	0	0	0	0	0	34º
Eritreia	0	0	0	0	0	0	0	35º
Essuatíni (Suazilândia)	0	0	0	0	0	0	0	36º
Gabão	0	0	0	0	0	0	0	37º
Guiné	0	0	0	0	0	0	0	38º
Guiné Equatorial	0	0	0	0	0	0	0	39º
Lesoto	0	0	0	0	0	0	0	40º
Madagascar	0	0	0	0	0	0	0	41º
Malawi	0	0	0	0	0	0	0	42º
Maurício	0	0	0	0	0	0	0	43º
Mauritânia	0	0	0	0	0	0	0	44º
Namíbia	0	0	0	0	0	0	0	45º
Níger	0	0	0	0	0	0	0	46º
Quênia	0	0	0	0	0	0	0	47º
República Centro-Africana	0	0	0	0	0	0	0	48º
Ruanda	0	0	0	0	0	0	0	49º
Saara Ocidental	0	0	0	0	0	0	0	50º
São Tomé e Príncipe	0	0	0	0	0	0	0	51º
Seicheles	0	0	0	0	0	0	0	52º
Sudão do Sul	0	0	0	0	0	0	0	53º
Zâmbia	0	0	0	0	0	0	0	54º
Zimbábue	0	0	0	0	0	0	0	55º
Total	48	79	186	355	342	319	1.329	

Fonte: Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE), Ministério da Justiça. Dados compilados pelo autor.

Apenas 6,8 % dos solicitantes de refúgio tiveram o *status* concedido pelo Estado brasileiro durante o governo Rousseff, o que implica algumas considerações importantes, a saber: a) não há correspondência entre os grupos nacionais que mais solicitaram com aqueles que foram reconhecidos como refugiados; b) a administração Rousseff priorizou a concessão de refúgio àqueles nacionais oriundos de países em clara vigência da guerra ou conflitos civis, como República Democrática do Congo, Mali, Nigéria e Sudão, dentre outros.

Mesmo assim, a concessão de refúgio segue uma normativa rigorosa e de *fact-checking* do governo brasileiro por meio das suas representações diplomáticas na África, bem como em consulta ao Alto Comissariado das Nações Unidas para os

Refugiados (ACNUR), à Organização Internacional para as Migrações (OIM) e a outras organizações governamentais e não governamentais de assistência humanitária. Esse foi o motivo pelo qual apenas 26 ganeses e 13 senegaleses foram reconhecidos como refugiados entre 2011 e 2016.

Nesse ponto, inserimos novamente a importância da presença do conceito de migração de perspectiva, que finalmente pode explicar o entrave jurídico no qual milhares de africanos e latino-americanos se inseriram, tanto na vigência do antigo Estatuto do Estrangeiro (Lei 6.815/80) como na nova Lei de Migração (Lei 13.445/2017).

A academia brasileira até então era incapaz de explicar as migrações consideráveis quanto ao volume, mas não quanto à intensidade numérica *stricto sensu*, como a de haitianos, colombianos e venezuelanos, conforme veremos mais adiante. Muitos estudiosos apelaram para os casos do visto humanitário, ou para consideração classificativa de *asylum seekers*, que também era insuficiente para caracterizar aqueles que a Polícia Federal também categorizou como “outros”. Desse modo, os imigrantes de perspectiva podem ser considerados como aqueles que possuem motivações variadas para emigrar – sejam econômicas, sejam humanitárias – e que buscam na regularização a sua verdadeira condição: residentes permanentes, autorizados a trabalhar, solicitantes de refúgio, portadores de visto humanitário, temporários, provisórios, “outros”, etc.

Entretanto, esperava-se que, com a promulgação da nova Lei de Migração (Lei 13.445/2017), uma nova categoria jurídica emergisse a fim de amparar esses grupos inseridos no entrave jurídico que destacamos. Não obstante, isso não se verificou com a sua entrada em vigor, em razão dos vetos realizados pelo então presidente Michel Temer, alegando questões de “interesse nacional” (BRASIL, 2017; NOVA Lei de Migração é sancionada com vetos, 2017).

Já no caso das solicitações de refúgio de latino-americanos, o total computado entre 2011 e 2016 foi de 57.369 pedidos, conforme a Tabela 4, o que representa um crescimento de 9.289 % em relação a 2010. Porém, ao contrário do que ocorreu no caso africano, houve uma relativa correspondência entre as nacionalidades que mais solicitaram e aquelas que foram reconhecidas como refugiados.

Tabela 4 – Quantitativo anual e nacional das solicitações de refúgio de latino-americanos – 2011/2016

País de origem	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Total	*Ranking*
Haiti	2.549	3.310	11.690	16.779	14.465	646	49.439	1º
Venezuela	4	1	55	209	829	3.375	4.473	2º
Cuba	31	29	76	145	525	1.370	2.176	3º
Colômbia	226	175	300	100	101	74	976	4º
Bolívia	10	8	14	11	19	15	77	5º
Equador	14	9	13	6	4	4	50	6º
Paraguai	8	0	2	3	22	0	35	7º
Peru	7	1	9	9	4	3	33	8º
México	0	4	0	2	13	2	21	9º
Argentina	6		1	1	5	3	16	10º
El Salvador	1	0	3	5	0	4	13	11º
Guiana	2	0	1	3	3	2	11	12º
Chile	0	0	2	0	2	5	9	13º
Uruguai	0	1	0	3	1	3	8	14º
Guatemala	2	0	3	0	0	1	6	15º
Honduras	0	1	1	0	2	0	4	16º
Jamaica	1	0	0	2	1	0	4	17º
Nicarágua	0	0	0	1	1	2	4	18º
Suriname	0	0	0	1	2	1	4	19º
Costa Rica	0	0	0	1	1	1	3	20º
Dominica	0	0	0	0	2	1	3	21º
Panamá	0	0	0	1	1	0	2	22º
Belize	0	0	0	0	1	0	1	23º
Trinidad e Tobago	0	1	0	0	0	0	1	24º
Antígua e Barbuda	0	0	0	0	0	0	0	25º
Bahamas	0	0	0	0	0	0	0	26º
Barbados	0	0	0	0	0	0	0	27º
Granada	0	0	0	0	0	0	0	28º
República Dominicana	0	0	0	0	0	0	0	29º
Santa Lúcia	0	0	0	0	0	0	0	30º
São Cristóvão e Névis	0	0	0	0	0	0	0	31º
São Vicente e Granadinas	0	0	0	0	0	0	0	32º
Total	2.861	3.540	12.170	17.282	16.004	5.512	57.369	

Fonte: Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE), Ministério da Justiça. Dados compilados pelo autor.

Todavia, novamente ocorre a tentativa de transformação de categorização de imigrante para refugiado, deixando milhares de cidadãos estrangeiros na esteira

da imigração de perspectiva. Em relação aos latino-americanos, os grupos que mais solicitaram foram de haitianos, venezuelanos, cubanos, colombianos e, em menor grau, bolivianos.

As solicitações de haitianos, depois do ápice entre 2013 e 2015, caíram 95 % em 2016, o que confere maior vigor à nossa hipótese da imigração de perspectiva, uma vez que um grande número de haitianos deixou definitivamente o Brasil com o agravamento do cenário doméstico. Um estudo recente do próprio Ministério da Justiça chegou à mesma conclusão, conforme segue:

> Dos 10,1 mil refugiados acolhidos pelo governo brasileiro durante 10 anos, mais da metade pode ter deixado o país após a imigração. Os dados foram divulgados nesta quarta-feira (11) pelo Ministério da Justiça e apontam que apenas 5,1 mil deles permanecem em território nacional. Os demais estão com o registro inativo na Polícia Federal. [...] Segundo o coordenador-geral do Comitê Nacional para os Refugiados (Conare), Bernardo Laferté, não há uma única motivação para que os refugiados deixem de renovar o cadastro nos órgãos competentes. “Podemos chegar à conclusão que ele [a pessoa] mudou de país, teve a perda declarada do registro, se naturalizou brasileiro ou outra nacionalidade, podendo ser até casos de óbito”, explica (MAIS da metade dos refugiados..., 2018)

Nesse sentido, o número efetivo de refugiados latino-americanos reconhecidos pelo Brasil foi menor entre 2011 e 2016 do que no período de 2003 a 2010. Durante a administração Rousseff, foram 383 casos, enquanto que, no governo Lula da Silva, foram 454, uma queda de 15 %. A Tabela 5 indica que apenas sete nacionalidades latino-americanas foram representadas no contingente de refugiados do Brasil:

Tabela 5 – Quantitativo anual e nacional das concessões de refúgio a latino-americanos – 2011/2016

País de origem	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Total	*Ranking*
Colômbia	35	53	91	28	80	14	301	1º
Bolívia	1	6	15	2	5	1	30	2º
Venezuela	0	0	5	0	4	14	23	3º
Cuba	1	1	1	1	8	4	16	4º
El Salvador	0	0	1	1	1	3	6	5º
México	0	0	0	0	5	1	6	6º
Haiti	0	0	0	0	0	1	1	7º
Antígua e Barbuda	0	0	0	0	0	0	0	8º
Argentina	0	0	0	0	0	0	0	9º
Bahamas	0	0	0	0	0	0	0	10º

Barbados	0	0	0	0	0	0	0	11º
Belize	0	0	0	0	0	0	0	12º
Chile	0	0	0	0	0	0	0	13º
Costa Rica	0	0	0	0	0	0	0	14º
Dominica	0	0	0	0	0	0	0	15º
Equador	0	0	0	0	0	0	0	16º
Granada	0	0	0	0	0	0	0	17º
Guatemala	0	0	0	0	0	0	0	18º
Guiana	0	0	0	0	0	0	0	19º
Honduras	0	0	0	0	0	0	0	20º
Jamaica	0	0	0	0	0	0	0	21º
Nicarágua	0	0	0	0	0	0	0	22º
Panamá	0	0	0	0	0	0	0	23º
Paraguai	0	0	0	0	0	0	0	24º
Peru	0	0	0	0	0	0	0	25º
República Dominicana	0	0	0	0	0	0	0	26º
Santa Lúcia	0	0	0	0	0	0	0	27º
São Cristóvão e Névis	0	0	0	0	0	0	0	28º
São Vicente e Granadinas	0	0	0	0	0	0	0	29º
Suriname	0	0	0	0	0	0	0	30º
Trinidad e Tobago	0	0	0	0	0	0	0	31º
Uruguai	0	0	0	0	0	0	0	32º
Total	37	60	113	32	103	38	383	

Fonte: Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE), Ministério da Justiça. Dados compilados pelo autor.

Os colombianos continuam a dominar o *ranking* de refugiados, seguidos timidamente por bolivianos, venezuelanos, cubanos, salvadorenhos, mexicanos e haitianos. No caso da Colômbia, há um comprometimento histórico do Brasil em acolher e reassentar refugiados daquele país, mas em um contexto diverso daquele das demais nacionalidades.

O caso que chama a atenção e encerra esta seção é o dos venezuelanos, que, no período de 2011 a 2016, demandaram 4.473 solicitações de refúgio, e, apenas em 2017, 17,8 mil. A despeito desses elevados números, apenas trinta foram reconhecidos como refugiados. O fato é curioso pelo discurso levantado pelo governo brasileiro, transfigurado à medida que Rousseff era substituída por Temer. Ou seja, a política externa migratória brasileira também presenciou uma ruptura do que se tinha como normatividade até então na seara do refúgio. Durante o governo Lula da Silva, foi tema de agenda e discussão, na administração da sua sucessora,

transformou-se em uma agenda criteriosa, rigorosa e com uma prática não condizente com os discursos de acolhimento e direitos humanos proferidos pela presidente.

Apesar de a teoria da política externa migratória brasileira abrir espaço para a inserção da questão do refúgio, na prática, ela se mostrou muito mais restritiva ao reconhecimento das condições de refugiados, seja quanto ao caráter propriamente numérico, seja quanto à nacionalidade dos solicitantes, fato esse que insere o Brasil na lamentável práxis global dos países centrais como Estados Unidos, França e Reino Unido.

VISTO HUMANITÁRIO

Considerado um dos temas mais pesquisados e mencionados na academia brasileira no que se refere às migrações internacionais, o visto humanitário apresenta 14.900 citações e trabalhos na base de dados do Google Acadêmico, enquanto que, na base dos Periódicos da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), são 828 registros[4]. Esses números são indicativos de um fenômeno jurídico-político migratório de grande escopo no Brasil e serviram de sustentação – tanto os números como o próprio "visto humanitário" – às discussões da nova Lei de Migração, objeto de breve análise na próxima seção.

A partir da nossa ótica de rupturas e continuidades da política externa migratória brasileira, o visto humanitário é, na realidade, um tratamento especial e prioritário baseado no entendimento da Lei do Refúgio de 1997 e nas Resoluções Normativas n. 27/1998, 97/2012 (e atualizado nas Resoluções 102/2013, 106/2013, 113/2014, 117/2015 e 123/2016[5]) que abriga a ideia de que se tratou de uma ruptura da continuidade no trato migratório do governo brasileiro.

Isso posto, não é nosso objetivo discutir as nuances e repercussões do visto humanitário, já muito bem realizadas por estudos como o de Fernandes e Faria (2017) e Oliveira (2014), mas sim apontar, ainda que sucintamente, os elementos que levaram à sua criação e inter-relação com a discussão da nova Lei de Migração, aprovada e vigente desde 2017.

[4] Conforme consulta realizada nas referidas bases em 2 de novembro de 2018.
[5] Consultadas em Fernandes e Faria (2017).

Por meio de pedido de acesso à informação, solicitamos ao Ministério da Justiça (MJ) e ao Ministério das Relações Exteriores (MRE) o número de vistos humanitários, isto é, vistos concedidos com base em situações de extrema vulnerabilidade e ataque aos direitos humanos no país de origem do solicitante. Todavia, esses ministérios não forneceram as informações solicitadas, sob a justificativa de dificuldades operacionais de compilação e acesso a tais dados por parte dos seus servidores e das representações diplomáticas do Brasil.

Entretanto, segundo os dados do próprio governo brasileiro foram “mais de 60 mil vistos concedidos desde 2012, de forma a continuar contribuindo com o processo de reconstrução daquele país [Haiti]” (GOVERNO brasileiro decide..., 2018). Se observados os números apresentados previamente, não seria equivocado afirmar que cerca de 70 % das motivações migratórias de haitianos foram baseadas em razões humanitárias também, logo, há uma equivalência estatística entre esses números, ainda que não passíveis de auditoria do controle social, conforme já exposto.

Há que se salientar que a concessão do visto humanitário também foi estendida em momentos posteriores aos próprios sírios (SÍRIOS terão visto humanitário..., 2013) e venezuelanos (GOVERNO FEDERAL concede visto humanitário a venezuelanos, 2017), embora a forma como se deu essa concessão tenha diferido integralmente daquela estipulada pelo governo brasileiro à época de Dilma Rousseff e atualizada na administração Michel Temer, conforme segue:

> - O visto temporário para acolhida humanitária terá validade de 90 dias
> - A Embaixada do Brasil em Porto Príncipe será responsável pela concessão do visto
> - O haitiano e o apátrida que residiam no Haiti, que tenham chegado ao Brasil até o dia 9 de abril de 2018, poderão solicitar autorização de residência com a mesma finalidade em uma unidade da Polícia Federal
> - O prazo de residência será de dois anos
> - Os haitianos com visto de acolhida humanitária possuem direito de trabalhar no Brasil
> Situações em que o visto pode ser concedido:
> - Situação de grave ou iminente instabilidade institucional
> - Conflito armado
> - Calamidade de grande proporção
> - Desastre ambiental
> - Violação de direitos humanos
> - Violação de direito internacional humanitário (CONHEÇA as regras para emissão do visto..., 2018).

Em razão de a solicitação de refúgio dos haitianos ser justificada, em sua grande maioria, pelas situações adversas provocadas pelo terremoto que devastou a cidade de Porto Príncipe em janeiro de 2010 e não ser condizente com as premissas definidas em lei e convenções internacionais, ela era sistematicamente recusada, pois o Brasil tratava juridicamente a matéria dos refugiados de acordo com o que foi estabelecido na Convenção de Genebra de 1951, no Protocolo de 1967 e na Convenção de Cartagena de 1984.

Em relação à Declaração de Cartagena, elaborada em 1984 e atualmente adotada por mais de 15 países, na América Latina, o documento é um importante instrumento que expande a definição de refugiado da Convenção de 1951. De acordo com o texto da Declaração:

> [...] a definição ou o conceito de refugiado recomendável para sua utilização na região é o que, além de conter os elementos da Convenção de 1951 e do Protocolo de 1967, considere também como refugiados as pessoas que tenham fugido dos seus países porque a sua vida, segurança ou liberdade tenham sido ameaçadas pela violência generalizada, a agressão estrangeira, os conflitos internos, a violação maciça dos direitos humanos ou outras circunstâncias que tenham perturbado gravemente a ordem pública (ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS REFUGIADOS, 1984).

Quanto ao Brasil, o país incorporou no ordenamento jurídico – a Lei do Refúgio – a significação de Cartagena e passou a entender como refugiados também aqueles que sofrem violação dos direitos humanos, vejamos:

> I - devido a fundados temores de perseguição por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas encontre-se fora de seu país de nacionalidade e não possa ou não queira acolher-se à proteção de tal país; II - não tendo nacionalidade e estando fora do país onde antes teve sua residência habitual, não possa ou não queira regressar a ele, em função das circunstâncias descritas no inciso anterior; III - devido a grave e generalizada violação de direitos humanos, é obrigado a deixar seu país de nacionalidade para buscar refúgio em outro país (BRASIL, 1997).

A mesma lei determinou a criação do CONARE, órgão responsável pela análise e reconhecimento da situação de refúgio no país. Dessa forma, ao recusar a solicitação dos haitianos, o CONARE, por meio da RN n.18/2014, entendia que havia uma situação humanitária pendente e encaminhou os processos para o Conselho Nacional de Imigração (CNIg).

> Art. 12. O plenário do CONARE poderá, mediante decisão fundamentada, suspender a tramitação do caso e recomendar ao Conselho Nacional de Imigração - CNIg que o analise sempre que:
> I - vislumbrar a possibilidade da permanência do estrangeiro no País por razões humanitárias, nos termos da Resolução Recomendada nº 08, de 19 de dezembro de 2006, do CNIg; [...].
> Parágrafo único. O processo de reconhecimento da condição de refugiado ficará suspenso no CONARE até que venha aos autos informação do CNIg acerca da recomendação, dando-se em seguida regular curso ao processo (BRASIL, 2014).

Em março de 2011, considerando a falta de amparo jurídico que regia a questão dos refugiados ambientais e a pressão das organizações da sociedade civil que prestavam auxílio aos imigrantes, o governo Rousseff, buscando uma solução para o caso dos haitianos solicitantes de refúgio, concedeu pela primeira vez, sob o amparo da RN n. 27/1998, autorização de permanência em território nacional a um grupo de 199 haitianos, cuja demanda havia sido rejeitada pelo CONARE. Os motivos expostos pelo Conselho para o deferimento da autorização indicavam que a política externa migratória proposta vinha atender a uma demanda premente, apresentando um caráter excepcional e individual. Cada processo receberia o texto dessa exposição de motivos com a identificação do solicitante, segundo discutiram Fernandes e Faria (2017):

> Durante todo o ano de 2011, o número de solicitações encaminhadas ao CNIg foi crescente e, em dezembro, já haviam sido concedidas 632 autorizações de permanência. Mais de 1.000 demandas estavam em análise pelo Conare e aproximadamente 3.000 outras em trâmite entre a Polícia Federal e o Comitê. Naquele ano, uma média de cerca de 250 haitianos entraram no país, por mês. Tal situação indicava que a atuação do CNIg, criando um mecanismo para a permanência regular dos haitianos no país, poderia também ter contribuído para a ampliação do fluxo migratório, pois o procedimento adotado dava garantia de acesso à documentação àqueles que se enquadravam nos requisitos estabelecidos. Esse processo fez surgir no âmbito do governo a necessidade de se criar um mecanismo de migração regular que permitisse a entrada direta dos imigrantes haitianos no Brasil (FERNANDES; FARIA, 2017, p. 153-154).

Em janeiro de 2012, após reunião extraordinária, o CNIg anunciou uma medida que teve impacto significativo para o tratamento da imigração haitiana: a Resolução n. 97/2012, que dispõe sobre a concessão do visto permanente a nacionais do Haiti:

> Art. 1º Ao nacional do Haiti poderá ser concedido o visto permanente previsto no art. 16 da Lei nº 6.815, de 19 de agosto de 1980, por razões humanitárias, condicionado ao prazo de 5 (cinco) anos, nos termos do art. 18 da mesma Lei, circunstância que constará da Cédula de Identidade do Estrangeiro.
> Parágrafo único. Consideram-se razões humanitárias, para efeito desta Resolução Normativa, aquelas resultantes do agravamento das condições de vida da população haitiana em decorrência do terremoto ocorrido naquele país em 12 de janeiro de 2010.
> Art. 2º O visto disciplinado por esta Resolução Normativa tem caráter especial e será concedido pelo Ministério das Relações Exteriores, por intermédio da Embaixada do Brasil em Porto Príncipe.
> Parágrafo único. Poderão ser concedidos até 1.200 (mil e duzentos) vistos por ano, correspondendo a uma média de 100 (cem) concessões por mês, sem prejuízo das demais modalidades de vistos previstas nas disposições legais do País (CNIg *apud*. FERNANDES; FARIA, 2017, p. 155).

O governo federal, ao propor a concessão de vistos pelos consulados do Brasil em Porto Príncipe, tinha como meta não só organizar o fluxo migratório, mas também combater a migração irregular promovida pelos “coiotes”. Em visita ao Haiti no dia 2 de fevereiro de 2012, a ex-presidente Dilma Rousseff enfatizou essa visão:

> Devemos combater esses criminosos, que se aproveitam das vulnerabilidades das famílias, expondo-as a situações desumanas durante a travessia, além de explorá-las, cobrando taxas escorchantes. [...] Reafirmo o duplo propósito das políticas de visto: garantir o acesso em condições de segurança e de dignidade e, ao mesmo tempo, combater o tráfico de pessoas, o que temos feito em cooperação com países vizinhos (DILMA anuncia redução..., 2012).

No entanto, ainda permanecia sem solução a situação daqueles imigrantes que, em teoria, haviam iniciado o percurso migratório antes da edição da medida e chegado à fronteira quando da sua vigência. Tais imigrantes se encontravam retidos na fronteira com o Peru, na cidade de Inãpari, ou nos municípios de Assis Brasil e Tabatinga. O grupo era de aproximadamente mil pessoas. Do lado peruano, eram cerca de 250 pessoas que tinham a sua entrada no Brasil impedida, pois não estavam de posse do visto. Em território brasileiro, os que estavam nas cidades de fronteira aguardavam uma decisão sobre a autorização da sua permanência (FERNANDES; FARIA, 2017).

A situação desses grupos gerou uma série de manifestações de diversos setores, entre eles, o Ministério Público do Acre, que ajuizou ação contra a União, o governo peruano e organizações da sociedade civil, além de ter causado insatisfação entre os próprios imigrantes, que chegaram a iniciar uma greve de fome

pela falta de empenho das autoridades em dar uma resposta conclusiva ao problema. Diante desse quadro, em abril de 2012, o governo Rousseff tomou a iniciativa de voltar a receber as solicitações de refúgio dos nacionais do Haiti, garantindo àqueles que estavam na cidade peruana de Inãpari a possibilidade de entrar regularmente no Brasil. Contudo, essa ação unilateral do MJ resultou em certo desconforto nos demais órgãos que tratavam da migração internacional na área de governo, indicando aí o caráter centralizador da temática migratória na administração Rousseff, que tentava retirá-la da pauta do MRE.

Fato é que o governo brasileiro procurou regularizar a imigração haitiana para o Brasil, entretanto, é preciso considerar a efetividade da resolução implantada, já que o cumprimento de todas as etapas do processo para a obtenção do visto é um processo difícil para maioria dos cidadãos haitianos. Entre as onerosas exigências para se candidatar ao visto, constam posse de passaporte em dia, residência no Haiti comprovada por atestado, atestado de bons antecedentes e pagamento de uma taxa de U$ 200 para a emissão do visto.

Segundo dados da Embaixada brasileira em Porto Príncipe, levantados por Fernandes e Faria (2017):

> [..] em fevereiro de 2012 foram concedidos apenas 30% dos 100 vistos mensais permitidos pela resolução. As exigências burocráticas barravam uma maior concessão de permissões. Todavia, com o passar dos meses e com a divulgação da medida estabelecida pelo governo brasileiro, o número de pedidos foi aumentando e a cota, prevista na Resolução, tornou-se insuficiente para atender à demanda, configurando-se como uma grande barreira àqueles que desejavam emigrar para o Brasil. A tentativa de aplicar a RN n. 97 para resolver o problema, que se tornou questão de calamidade pública nas cidades fronteiriças e nos polos de atração, como Manaus, não gerou o efeito desejado. O número de imigrantes haitianos que chegavam pela fronteira norte continuou crescendo e a emissão de 100 vistos por mês pelo Consulado em Porto Príncipe revelou-se claramente insuficiente. Já em novembro de 2012 não havia mais disponibilidade de agendamentos para a emissão do visto durante 2013. Assim, para 2013, a disponibilidade de horários esgotou-se, levando o Consulado a abrir uma lista de espera. Nesse contexto, observou-se na fronteira a mesma situação encontrada antes da promulgação da RN n. 97. O abrigo provisório em Brasiléia criado para acolher imigrantes em pouco tempo não mais conseguia acomodar os recém-chegados, e em Porto Príncipe, na porta do Consulado brasileiro, as filas formadas por haitianos que desejavam obter o visto de entrada no Brasil pareciam não ter fim (FERNANDES; FARIA, 2017, p. 155).

Ao contrário do desejado, as ações do governo acabaram por estimular a migração. Os “coiotes” ampliaram sua atuação, estabelecendo pontos da rede de

tráfico por todo o trajeto, incluindo aí Equador e Peru. Isso fez com que o volume de haitianos que chegavam às cidades fronteiriças aumentasse, inclusive por novas rotas, via Argentina, Bolívia e Venezuela.

Havia, portanto, dois caminhos para o ingresso no território brasileiro. Um por via regular, por meio da RN n. 97/2012, e outro via pedido de refúgio. A tentativa de estabelecer uma política migratória mostrou-se ambígua e deficiente, rompendo, portanto, com as práticas advindas do próprio governo Lula da Silva, bem como com aquelas do início da administração Rousseff. Para tentar reduzir a fila de espera no consulado em Porto Príncipe, o CNIg, em abril de 2013, por meio da RN n.102, retirou a restrição do número máximo de vistos a ser concedido por ano e solicitou que o Itamaraty equacionasse a situação concedendo vistos em outras localidades, principalmente nas cidades utilizadas no trajeto para o Brasil. Mesmo assim, a situação não levou a uma melhora expressiva no atendimento aos imigrantes, principalmente em Porto Príncipe, pois ainda faltava estrutura de pessoal no Consulado para atender à demanda.

Em 2015, o governo empreendeu ações para ampliar a capacidade de emissão de visto do Consulado brasileiro em Porto Príncipe. Acordo firmado entre o Itamaraty e a OIM permitiu a implantação de um centro de processamento de vistos, no qual a documentação dos candidatos era analisada e posteriormente enviada ao consulado para registro. Esses procedimentos permitiram ao Consulado no Haiti atingir a marca de 500 vistos expedidos por semana, incluindo os vistos permanentes e de reunião familiar (FERNANDES; FARIA, 2017).

Ressalta-se que, em 2010, quatro países da América do Sul (Equador, Peru, Chile e Argentina) não exigiam visto para a entrada de haitianos em seu território para viagem de turismo. Apesar das facilidades para a entrada nesses locais, apenas o Brasil se tornou o destino final da imigração haitiana em grande volume, o que indica que esse fluxo não era motivado apenas pela facilidade de entrada no país, como apontavam os críticos às medidas adotadas pelo governo brasileiro, mas também tinha como componente uma vontade definida de se estabelecer na região de destino e a própria inserção estratégica do Brasil, ou seja, a sua política externa migratória.

O Peru, a partir de 2012, somando seus esforços aos do governo brasileiro, começou a exigir o visto dos haitianos. O Equador, em 2013, elaborou uma medida

para restringir a entrada dos haitianos, a qual não foi implementada. Entretanto, em agosto de 2015, o Ministério das Relações Exteriores e da Mobilidade Humana do Equador impôs novos requisitos para o ingresso de haitianos e anunciou que, a partir de 15 de agosto daquele ano, todos os cidadãos haitianos que desejassem ingressar no país por um período máximo de 90 dias com fins turísticos e que não possuíssem um visto vigente deveriam registrar-se na página *web* do consulado e aguardar autorização para a viagem ao país.

Tais medidas tiveram um amplo efeito sobre a chegada dos imigrantes haitianos pela fronteira norte, e o fluxo migratório por essa região foi drasticamente reduzido. Esse fato levou as autoridades do estado do Acre, em 2016, a desativarem o abrigo criado na cidade de Rio Branco. Salvo alguma drástica alteração da situação vigente, pode-se afirmar que a entrada de haitianos no país como solicitantes de refúgio está controlada e, se ainda ocorrer, será de forma residual, transmutando-se na situação dos próprios venezuelanos a partir de 2015.

Desse modo, o cenário criado pelo visto humanitário também capilarizou novas agendas exógenas e centrípetas da política externa migratória brasileira, como o caso do acolhimento dos portadores desse tipo de visto e dos solicitantes de asilo por uma vasta rede institucional brasileira, como as universidades federais, que passaram a realizar processos seletivos especiais para esses dois grupos, tanto no âmbito da graduação quanto no da pós-graduação.

Para finalizar a seção, cabe apontar que a ruptura e a continuidade se deram da seguinte forma: a) ruptura, com a mudança de tratamento jurídico, consular e institucional às migrações de perspectiva baseadas em questões humanitárias, como no caso dos haitianos (ambientais e climáticos), sírios (violação dos direitos humanos e guerra) e venezuelanos (perseguições políticas e crise alimentar e sanitária), uma vez que a criação do visto humanitário surge como uma lacuna entre o refúgio e a imigração laboral; e b) continuidade, enquanto o governo Rousseff buscava, por meio desse visto humanitário, demonstrar a responsabilidade do Brasil face às migrações e continuar com o seu anseio de obtenção do assento definitivo no Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU).

Isso posto, é correto afirmar que a criação do visto humanitário atendeu também às pressões políticas do próprio Itamaraty, que estava em evidente conflito institucional com o MJ e o Ministério do Trabalho, representados pelo CONARE e

CNIg. Ao cabo, os “louros da vitória” ficaram com a presidente Rousseff, que cedeu às pressões externas e domésticas pelo trato da questão haitiana também com o corpo diplomático, ou seja, a chancelaria brasileira, que evidenciou *expertise* jurídica e consular para sugerir a criação do instrumental do visto humanitário.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Na primeira seção deste artigo apresentamos o perfil imigratório do Brasil de 2011 a 2016, bem como aprofundamos os nossos conceitos de migrações de perspectiva e política externa migratória brasileira, então com novas agendas, atores e cenários. Se Rousseff não cumpriu os oito anos de mandato, é possível inferirmos que as migrações para o Brasil também quebrariam um ciclo de transição, ao contrário do que se imaginava à época.

Foi justamente na sua administração em que ocorreu a primeira tentativa governamental brasileira de se criar uma política imigratória nacional desde a época do Império, com a realização da Conferência Nacional sobre Migrações e Refúgio em 2014, e também o fim da agenda de políticas públicas migratórias, com a paralisação do governo Rousseff já no final de 2015, com a abertura do processo de *impeachment*.

Durante esse período de 2011 a 2016, além desses dois pontos de inflexão, que assim o denominamos, outros fatores contribuíram para que as imigrações internacionais alcançassem uma visibilidade até então não vislumbrada, mas que já se desenhava no último ano da administração Lula da Silva. As imigrações em massa de haitianos, senegaleses, cubanos, venezuelanos, sírios e de tantos outros grupos, além da criação do Programa Mais Médicos, que fomentou a imigração laboral de médicos de diversas nacionalidades, criaram um ambiente de rediscussão da política externa migratória brasileira no seio do governo Rousseff.

Esse cenário, por fim, criaria as bases para a renovação também da legislação migratória, então vigente desde a ditadura militar, com o Estatuto do Estrangeiro. É nos últimos momentos do agonizante governo de Dilma Rousseff que a tramitação da nova Lei de Migração passa a ganhar fôlego no Congresso Nacional, de forma totalmente modificada e recortada pelo futuro chanceler de Michel Temer, o então senador Aloysio Nunes Ferreira.

De um país que observava o crescimento dos fluxos imigratórios, rapidamente as migrações de perspectiva transformaram o Brasil em um país de emigrações de estrangeiros e remigrações internacionais. O projeto de uma política imigratória de referência acabou por se transformar em uma Lei de Migração moderna, mas modificada quanto aos seus princípios humanitários e multiculturais, bem como promulgada por um presidente não eleito, impopular e avesso ao que se vinha discutindo no campo governamental das migrações desde 2003, ou seja, um expoente da ruptura; por esse motivo, nossa análise quantitativa se concentrou até 2016.

Desse modo, podemos afirmar que o ponto de ruptura da política externa migratória brasileira foi 2014, o ano que, em seu começo, prometia uma reestruturação legal migratória, com as conferências regionais sobre migrações e refúgio e que deveria culminar na aprovação da nova Lei de Migração (não a aprovada em 2017), acabou findando como o ano de um governo reeleito, mas que acabou não se sustentando, como bem registra a História.

Logo, o período de crescimento dos fluxos imigratórios pode ser explicado como uma combinação resultante das ações da administração anterior com outras questões que fogem da ação direta e objetiva do governo brasileiro (mas subjetivamente capitaneadas por este), constantes na questão dimensional que já abordamos, mas aqui retomamos: 1) a participação do país em missões humanitárias no Haiti e África; 2) o Programa Mais Médicos; 3) os programas de cooperação e concessão de bolsas de estudo e pesquisa; 4) a propagandização do país pelas redes migratórias e internacionais do trabalho como uma alternativa aos Estados Unidos, União Europeia e demais destinos tradicionais. O ciclo virtuoso do Brasil em todos os campos se encerrava definitivamente em 2014 e passariam a agonizar o governo, a presidente e a sociedade até 2016, no mínimo.

Colocadas essas questões, é possível concluir, portanto, que as migrações internacionais para o Brasil, em geral, durante o governo Dilma Rousseff (2011-2016), foram motivadas por estes fatores: a) continuidades de fluxos imediatamente anteriores (africanos); b) posição do Brasil como única alternativa facilitada e imediata (venezuelanos e haitianos); c) migração subvencionada (cubanos) a partir de um plano de inserção estratégica. Por sua vez, os fluxos de europeus, norte-americanos, asiáticos e também de parcela de africanos se enquadram naqueles

que apresentaram características de ruptura. Essa questão está intimamente ligada à nossa sub-hipótese de que a política externa migratória de Dilma Rousseff colheu os frutos da versão de Lula da Silva e concentrou seus esforços mais nas repercussões qualitativas do que nas quantitativas.

Tensionada a política externa geral, obviamente resquícios seriam encontrados nas suas agendas temáticas, entre eles, a governança das migrações e o visto humanitário como seu principal instrumento. Os *booms* dos africanos e haitianos serviram de pretexto para que diplomatas demandassem um posicionamento do governo federal, que acabou concedendo plena liberdade de ação ao Ministério das Relações Exteriores para a condução de agendas, programas e ações.

Considerado isso, podemos afirmar que o Brasil, apesar de todos os tensionamentos políticos, institucionais, econômicos e sociais que sentiu desde 2014, alcançou um novo patamar na forma de tratar a questão imigratória, com o derradeiro fenômeno dos venezuelanos. Se Dilma Rousseff assumiu o governo com a continuidade do tratamento e agenda de Lula da Silva, que, por sua vez, prosseguia com aquele de Cardoso, ainda que adaptado e agora partícipe da "política externa ativa e altiva", a política externa migratória da ex-presidente sofreria uma ruptura e mudança na passagem para os dois governos subsequentes, os quais modificaram a agenda migratória e lançam para o debate nos dias atuais se o Brasil de fato apresenta uma governança migratória sólida e se continua a ser um país de imigrações ou um Estado de emigração forçada e remigrações.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Paulo Roberto de. *Nunca antes na diplomacia...: a política externa brasileira em tempos não convencionais*. Curitiba: Appris, 2014.

ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS REFUGIADOS. *Declaração de Cartagena.* Cartagena, 1984. Disponível em: <http://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BD_Legal/Instrumentos_Internacionais/Declaracao_de_Cartagena.pdf>. Acesso em: 27 abr. 2019.

BRASIL. Presidência da República. *Lei nº 9.474, de 22 de julho de 1997*. Define mecanismos para a implementação do Estatuto dos Refugiados de 1951, e determina outras providências. Brasília, DF, 1997. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9474.htm>. Acesso em: 27 abr. 2019.

BRASIL. Comitê Nacional para os Refugiados. *Resolução Normativa nº 18, de 30 de abril de 2014.* Estabelece os procedimentos aplicáveis ao pedido e tramitação da solicitação refúgio e dá outras providências. Brasília, DF, 2014. Disponível em: <http://www.justica.gov.br/seus-direitos/migracoes/refugio/anexos/resolucao-18-dou-pdf.pdf>. Acesso em: 27 abr. 2019.

BRASIL. Presidência da República. *Mensagem de Veto nº 163, de 24 de maio de 2017.* Brasília, DF, 2017c. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/Msg/VEP-163.htm>. Acesso em: 07 fev. 2018.

CONHEÇA as regras para emissão do visto de acolhida humanitária para haitianos. In: GOVERNO DO BRASIL. *Cidadania & Inclusão.* Brasília, 10 abr. 2018. Disponível em: <http://www.brasil.gov.br/noticias/cidadania-e-inclusao/2018/04/conheca-as-regras-para-emissao-do-visto-de-acolhida-humanitaria-para-haitianos>. Acesso em: 02 nov. 2018.

DILMA anuncia redução da tropa brasileira no Haiti. In: AGÊNCIA BRASIL. *Política*. Brasília, 01 fev. 2012. Disponível em: <http://memoria.ebc.com.br/agenciabrasil/noticia/2012-02-01/dilma-anuncia-reducao-da-tropa-brasileira-no-haiti>. Acesso em: 27 abr. 2019.

FERNANDES, Duval; FARIA, Andressa Virgínia de. O visto humanitário como resposta ao pedido de refúgio dos haitianos. *Revista Brasileira de Estudos de População*, v. 34, n. 1, p. 145-161, abr. 2017. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.20947/s0102-3098a0012>. Acesso em: 27 abr. 2019.

GOVERNO brasileiro decide conceder visto humanitário a haitianos. In: AGÊNCIA BRASIL. *Direitos Humanos.* Brasília, 10 abr. 2018. Disponível em: <http://agenciabrasil.ebc.com.br/direitos-humanos/noticia/2018-04/governo-brasileiro-decide-conceder-visto-humanitario-haitianos>. Acesso em: 02 nov. 2018.

GOVERNO FEDERAL concede visto humanitário a venezuelanos. In: O GLOBO. *Brasil*. São Paulo, 22 fev. 2017. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/brasil/governo-federal-concede-visto-humanitario-venezuelanos-20964114>. Acesso em: 02 nov. 2018.

MAIS da metade dos refugiados reconhecidos pelo Brasil podem ter deixado o país. In: G1. *Mundo*. Brasília, 11 abr. 2018. Disponível em: <https://g1.globo.com/mundo/noticia/mais-da-metade-dos-refugiados-reconhecidos-pelo-brasil-podem-ter-deixado-o-pais.ghtml>. Acesso em: 17 maio 2018.

NOVA Lei de Migração é sancionada com vetos. In: SENADO NOTÍCIAS. *Matérias*. Brasília, 25 maio 2017. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2017/05/25/nova-lei-de-migracao-e-sancionada-com-vetos>. Acesso em: 17 maio 2018.

OLIVEIRA, Rivana Barreto Ricarte de. A proteção integral do migrante haitiano no Brasil: uma análise situacional do visto humanitário. In: SILVEIRA, Vladmir Oliveira

da; DIAS, Jefferson Aparecido; LOPES, Ana Maria D'Ávila (Orgs.). *Direito Internacional e Direitos Humanos I.* Florianópolis: CONPEDI, 2014. p. 380-400.

SÍRIOS terão visto humanitário para entrar no Brasil. In: GAZETA DO POVO. *Mundo*. Curitiba, 24 set. 2013. Disponível em: <https://www.gazetadopovo.com.br/mundo/sirios-terao-visto-humanitario-para-entrar-no-brasil-cn2v385xb3sobvngcyyy824i6/>. Acesso em: 02 nov. 2018.

UEBEL, Roberto R. G. *Análise do Perfil Socioespacial das Migrações Internacionais para o Rio Grande do Sul no Início do Século XXI*: Redes, Atores e Cenários da Imigração Haitiana e Senegalesa. Dissertação de Mestrado. Programa de Pós-Graduação em Geografia. Porto Alegre: UFRGS, 2015.

UEBEL, Roberto R G. *Política Externa Migratória Brasileira*: das migrações de perspectiva à hiperdinamização das migrações durante os governos Lula da Silva e Dilma Rousseff. Tese de Doutorado. Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos Internacionais. Porto Alegre: UFRGS, 2018.

Recebido em: 18/05/2019
Aprovado em: 27/02/2020

MONÇÕES
Revista de Relações Internacionais da UFGD
ISSN 2316-8323

AS POLÍTICAS PÚBLICAS DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO PARA REFUGIADOS E MIGRANTES ANALISADAS A PARTIR DO REFERENCIAL HABERMASIANO: UM NOVO PARADIGMA PARA O BRASIL?[1]

Gabriela Garcia Angelico
Doutora em Ciências Sociais pela UNESP-Marília
gabriela.angelico@gmail.com

Resumo: A partir da análise dos dados e relatórios de duas importantes pesquisas publicadas sobre a realidade dos refugiados e migrantes no Brasil, e do estudo do caso das políticas públicas deliberativas do município São Paulo, buscamos neste artigo alcançar maior entendimento crítico a respeito dos limites e das potencialidades imanentes de emancipação dos refugiados e migrantes que vivem no Brasil, no que se refere ao quadro de diretrizes, normas e políticas existentes para essa população. Nessa lógica, o artigo tem como referencial teórico e metodológico a teoria crítica proposta por Jürgen Habermas.

Palavras-chave: Refugiados. Migrantes. Políticas Públicas. Emancipação.

PUBLIC POLICIES IN SÃO PAULO FOR REFUGEES AND MIGRANTS ANALYZED FROM HABERMAS´S FRAMEWORK: A NEW PARADIGM FOR BRAZIL?

Abstract: Based on the analysis of the data and reports of two important published researches on the reality of refugees and migrants in Brazil, and the study of the case of deliberative public policies in the city of São Paulo, we seek in this article to achieve a greater critical understanding regarding both the limits and the immanent potential of emancipation of the refugees and migrants living in Brazil, regarding the framework of guidelines, norms and policies existing for this population. In this logic, our research has as theoretical and methodological reference the critical theory proposed by Jürgen Habermas.

Keywords: Refugees. Migrants. Public policy. Emancipation.

[1] Este artigo foi produzido a partir de um dos capítulos de minha pesquisa de doutorado, conduzida com o auxílio financeiro da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES). Agradeço à CAPES pela concessão da bolsa de estudos, tornando possível a produção desta pesquisa.

INTRODUÇÃO

O Direito Internacional dos Direitos Humanos e o Regime Internacional para a Proteção dos Refugiados lograram constituir, notadamente ao longo do último século, um conjunto de normas, diretrizes e princípios que postulam a dignidade e a proteção do ser humano, inclusive dos migrantes e refugiados. A despeito de sua nacionalidade ou de seu *status* migratório, o princípio da não discriminação vincula os Estados a garantir inclusive os direitos dos migrantes[2] em situação irregular. Portanto, os Direitos Humanos não são uma escolha ou uma concessão que os governos fazem, e sim uma obrigação legal que assumiram ao integrar as organizações internacionais e ao ratificar os diversos tratados internacionais sobre o tema. (BRASIL, 2015).

Na esfera prática, o aumento vertiginoso dos fluxos de refugiados e populações deslocadas no mundo contemporâneo colocou em evidência as dificuldades e as inúmeras limitações dos países em assegurar a proteção aos Direitos Humanos dos refugiados e migrantes que adentram as suas fronteiras. (JUBILUT; MADUREIRA, 2014; SALLES; GONÇALVES, 2016). Neste sentido, a existência das normas internacionais de Direitos Humanos e mesmo o trabalho das organizações internacionais, no sentido de proteger a população migrante e refugiada, serão esforços inócuos se não forem implementadas legislações nacionais e políticas públicas nos âmbitos domésticos dos Estados, isto é, as diretrizes internacionais são efetivas somente se respaldadas por políticas públicas nacionais.

[2] Segundo o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR), embora os termos “refugiado” e “migrante” sejam utilizados como intercambiáveis na mídia e em debates públicos, há uma diferença jurídica fundamental entre os termos. Enquanto “refugiados”, de acordo com a definição da Convenção de 1951 Relativa ao Estatuto dos Refugiados da ONU, são especificamente definidos e protegidos pelo Direito Internacional dos Refugiados, referindo-se a pessoas que estão fora de seus países de origem por fundados temores de perseguição devido à raça, religião, nacionalidade, associação a determinado grupo social ou opinião política, ou ainda, devido à grave e generalizada violação de direitos humanos ou outras circunstâncias que perturbam seriamente a ordem pública; o termo “migrantes” não possui uma definição legal uniforme em nível internacional. Apesar de o ACNUR recomendar a distinção entre os conceitos, formuladores de políticas, organizações internacionais e meios de comunicação utilizam o termo “migrante” como um conceito generalista que engloba tanto os migrantes como os refugiados. (ACNUR, 2017). As pesquisas e literaturas que embasaram a redação do presente artigo foram diversificadas quanto à forma de utilização desses conceitos, sendo que algumas usam os termos como sinônimos, e outras distinguem os termos. Assim, deixamos aqui expressa a escolha conceitual dos autores de seguir a recomendação do ACNUR de distinguir os conceitos “refugiados” e “migrantes”, entendendo, todavia, que tanto refugiados como migrantes são seres humanos que devem ter seus direitos humanos garantidos nas sociedades de acolhida em que passam a viver.

Segundo relatório sobre a temática das migrações publicado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), em 2009, a população migrante encontra dificuldades para acessar os serviços públicos essenciais dos países de acolhida. No caso dos países em desenvolvimento, a realidade dos recursos limitados e de uma infraestrutura por vezes precária torna-se um impedimento ainda maior na garantia dos Direitos Humanos dessa população. (BRASIL, 2015; PNUD, 2009). Nessa mesma direção, o relatório sobre o estado da migração no mundo, divulgado pela Organização Internacional para as Migrações (OIM) no ano de 2013, verificou a vulnerabilidade dos migrantes em relação aos serviços públicos básicos, e, como consequência, à garantia de seus Direitos Humanos. Ainda segundo o relatório, a população refugiada e migrante possui menos chances do que os nacionais de ter suas necessidades básicas atendidas e mais chances de se encontrar nos grupos de baixa renda. (BRASIL, 2015; OIM, 2013).

De acordo com o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos (ACNUDH), existe uma vulnerabilidade muito acentuada em relação à violação dos direitos econômicos, sociais e culturais dessa população que migra, que deixa os seus países e tenta se inserir em um novo contexto social. Muitas vezes, os refugiados e migrantes não buscam os serviços públicos, com medo de serem identificados e deportados, em razão de sua situação peculiar. (ACNUDH, 2010; BRASIL, 2015). Conforme a análise de Hathaway (2005), embora os Estados assumam os compromissos relativos aos Direitos Humanos na esfera internacional, há um paradoxo entre o reconhecimento internacional desses direitos e a dificuldade de torná-los efetivos no âmbito nacional.

As políticas migratórias elaboradas pelos entes estatais estão subordinadas aos imperativos da Razão de Estado, tais como as transformações e incertezas econômicas, as tensões sociais e identitárias, as conveniências das suas elites e os embates geopolíticos. Assim, não obstante os inúmeros avanços legais e a significativa inclusão dos Direitos Humanos dos migrantes e refugiados como tema da agenda internacional, traduzir essas normas internacionais para a realidade doméstica ainda enfrenta diversos embaraços. (JUBILUT, 2007; MAHLKE, 2014; SALLES; GONÇALVES, 2016). Se as dificuldades na efetivação dos direitos dos

migrantes e refugiados ainda imperam no campo prático, faz-se então necessário conceber um paradigma que possibilite uma reforma na sociedade e no tratamento conferido a essa população. Fundamental reiterar que o paradigma de efetivação dos direitos dessa população engloba necessariamente a garantia dos seus Direitos Humanos e do acesso aos serviços públicos essenciais no âmbito doméstico dos Estados que passam a fazer parte. (JUBILUT, 2007; MAHLKE, 2014; SALLES; GONÇALVES, 2016).

A crise migratória desencadeada em escala mundial nas últimas décadas teve repercussões e desdobramentos também no contexto brasileiro. Com a chegada de crescentes fluxos de populações deslocadas ao Brasil e o decorrente aumento das demandas da população migrante e refugiada; os gargalos legais, burocráticos, operacionais e institucionais da política migratória brasileira vieram à tona e tornaram-se objeto de debates e disputas. Neste sentido, um desdobramento recente e relevante para o nosso estudo foi o processo que culminou, em maio de 2017, com a aprovação da Lei da Migração (Lei n. 13.445/2017)[3] e na consequente revogação do Estatuto do Estrangeiro (Lei n. 6.815/1980). A relevância da normativa aprovada recai no fato de esta ser considerada um símbolo da mudança do paradigma em que o Estado brasileiro aborda a temática das migrações e do refúgio. Enquanto o Estatuto do Estrangeiro (Lei n. 6.815/1980) pautava-se a partir da lógica da segurança nacional e da compreensão do estrangeiro como uma ameaça ao país, a Lei da Migração de 2017 instaurou um paradigma mais próximo dos Direitos Humanos e do princípio da igualdade entre nacionais e não nacionais.

[3] Após a devida tramitação legislativa, o presidente Michel Temer sancionou em 24 de maio de 2017 a "nova Lei de Migração", a Lei nº. 13.445/2017, que entrou em vigor após 180 dias, no dia 21 de novembro de 2017. A Lei 13.445/2017 substituiu o Estatuto do Estrangeiro de 1980, e foi proposta pelo então senador Aloysio Nunes Ferreira, sendo fruto de discussões e consultas públicas junto à sociedade civil. No entanto, a aprovação da Lei foi realizada com diversos vetos presidenciais, e, em 20 de novembro de 2017, o presidente Michel Temer emitiu o decreto 9.199 para regulamentá-la. Diversos estudiosos das migrações, ativistas de Direitos Humanos, membros de organizações da sociedade civil e especialistas no tema criticaram os vetos que foram feitos. Para alguns, o governo desconsiderou um esforço democrático importante, pois o texto aprovado no Congresso constituía um consenso construído entre setores da sociedade civil, diversos parlamentares e partidos. Outros especialistas avaliaram que, mesmo com os vetos não previstos, a normativa aprovada instaurou uma importante mudança de paradigma na política de migração brasileira, representando um norte para a elaboração de políticas migratórias. (MELITO, 2017). Conforme a análise de Basilio (2017), o Brasil, com a aprovação da Lei 13.445/17, esteve perto de tornar-se uma referência mundial no tema das migrações com uma legislação ancorada nos Direitos Humanos. O decreto, no entanto, constituiu um obstáculo nesse processo de progresso normativo no país, uma vez que foi elaborado sem levar em consideração as contribuições da sociedade civil, desconsiderando o processo democrático de consultas, debates e participação popular por meio do qual a Lei 13.445/17 fora concebida.

A partir do panorama descrito acima, o artigo irá traçar uma reflexão crítica sobre a participação dos refugiados e migrantes que vivem no Brasil no processo de discussão, elaboração e implementação das políticas públicas destinadas a essa população. Para tanto, apresentamos no próximo tópico uma análise dos dados e relatórios apresentados por duas importantes pesquisas publicadas recentemente sobre a realidade dos refugiados e migrantes no Brasil. Os dados e relatórios analisados apontam os principais obstáculos e desafios das políticas públicas do Brasil relativas à população refugiada e migrante. Posteriormente, no tópico 3 deste artigo, considerando a análise a respeito das dificuldades e obstáculos para a efetivação dos direitos e para o acesso aos serviços públicos da população migrante e refugiada que vive no Brasil, buscou-se um modelo teórico que propiciasse uma nova maneira de construção de políticas públicas, com a participação dos refugiados e migrantes, de forma a alcançar a sua autonomia e emancipação: a teoria crítica de Jürgen Habermas. Por fim, no item 4 deste artigo, conjugamos o modelo teórico habermasiano de democracia deliberativa com o caso do município de São Paulo, que, desde 2013, tem implementado e gerido a política municipal migratória de forma democrática e deliberativa, sendo os refugiados e migrantes, além de destinatários dessas políticas, também os seus legisladores.

Assim, este artigo busca problematizar a possibilidade do modelo existente na prefeitura de São Paulo de políticas públicas para migrantes e refugiados construídas de forma deliberativa e democrática tornar-se um modelo para o Brasil, isto é, a nossa hipótese é de que seria plausível tomar a experiência do município de São Paulo como paradigma para repensar a conjuntura das responsabilidades e atribuições do poder público do Brasil em relação à problemática dos direitos, participação política e emancipação dos refugiados e imigrantes residentes em território brasileiro.

DESAFIOS DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DO BRASIL RELATIVAS AOS REFUGIADOS E MIGRANTES

A pesquisa *"Migrantes, apátridas e refugiados: subsídios para o aperfeiçoamento de acesso a serviços, direitos e políticas públicas no Brasil*[4]" faz parte do Projeto "Pensando o Direito[5]", e foi elaborada pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, a partir de Chamada Pública da Secretaria de Assuntos Legislativos do Ministério da Justiça. O objetivo da pesquisa é a sistematização de informações, obtidas em âmbito nacional, a respeito dos entraves para o acesso aos serviços públicos e direitos no Brasil por parte dos migrantes[6] estrangeiros. (BRASIL, 2015).

Outra pesquisa utilizada como base para a nossa análise sobre as políticas públicas para migrantes e refugiados no Brasil foram os dois relatórios produzidos a partir do projeto *"Política de Migração e Refúgio do Brasil Consolidada"*[7], da Carta Acordo[8] firmada entre a Organização Internacional para as Migrações (OIM) e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD). Em conjunto, esses dois relatórios[9] apresentam as conclusões do projeto para "o fortalecimento de capacidades, a melhoria da eficiência e a ampliação da participação social na política de migração e refúgio do Brasil". (OIM, 2017, p.31).

A partir da leitura dos dados e análise dos relatórios dessas duas pesquisas, identificamos as principais dificuldades a serem superadas pelas políticas públicas para a população migrante e refugiada no Brasil, bem como possíveis alternativas para vencer esses desafios. A seguir, vamos apresentar e abordar os obstáculos centrais e caminhos possíveis para que as políticas públicas possam ser

[4] BRASIL. Ministério da Justiça. *Migrantes, apátridas e refugiados: subsídios para o aperfeiçoamento de acesso a serviços, direitos e políticas públicas no Brasil.* Brasília: IPEA, 2015. (Série Pensando o Direito, 57). Disponível em: http://pensando.mj.gov.br/wp-content/uploads/2015/12/PoD_57_Liliana_web3.pdf. Acesso em: 17 fev. 2016.

[5] O objetivo do Projeto Pensando o Direito é a produção de conteúdo que colabore na construção e aprimoramento das políticas públicas a partir da participação social. (BRASIL, 2015).

[6] A pesquisa utiliza o termo genérico "migrantes" para referir-se aos grupos de deslocados ambientais, imigrantes econômicos, imigrantes provenientes de fluxos migratórios mistos, imigrantes por questões humanitárias, refugiados e solicitantes de refúgio. O foco da pesquisa e da coleta de dados foram os migrantes estrangeiros no Brasil (imigrantes). (BRASIL, 2015).

[7] ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL PARA AS MIGRAÇÕES (OIM). *Política de Migração e Refúgio do Brasil Consolidada.* 1.ª edição. 2 volumes. Brasília: 2017. Disponível em: www.justica.gov.br/seus.../migracoes/visoes_do_contexto_migratorio_no_Brasil.pdf. Acesso em: 19 jan. 2018.

[8] A Carta Acordo está inserida nas atividades do Projeto BRA/15/007 "Fortalecimento da Capacidade Institucional e da Participação Social na Política de Justiça", mantido pela Secretaria Nacional de Justiça do Ministério da Justiça, pela Agência Brasileira de Cooperação do MRE e pelo PNUD. (OIM, 2017).

[9] Os dados coletados e conclusões da pesquisa foram divididos em dois relatórios que se completam, a saber: o primeiro relatório "Visões do Contexto Migratório no Brasil" (que delineia principalmente um mapeamento social de expectativas sobre a nova lei de migração) e o segundo relatório "Política de Refúgio do Brasil Consolidada" (que propõe uma abordagem complementar entre as normativas e diplomas legais de governança do refúgio e das migrações). Destaque-se que a interconexão temática e prática entre migração e refúgio foi contemplada pelo projeto, ao dividir os resultados e conclusões em dois volumes, que buscam um diálogo entre os temas. (OIM, 2017, p. 22-23; 31).

concretizadas, em uma perspectiva de garantia dos Direitos Humanos dos migrantes e refugiados.

Um primeiro desafio a ser enfrentado é que o avanço trazido pela nova Lei de Migração de 2017 ainda precisa ser concretizado em políticas públicas. Importante destacar que as novas medidas normativas devem, necessariamente, ser acompanhadas de uma ampla revisão das políticas públicas existentes no Brasil, endossando uma perspectiva de atenção aos refugiados e aos imigrantes. A simples mudança no marco jurídico não é suficiente para alterar a realidade dos imigrantes e refugiados. (OIM, 2017).

Uma segunda dificuldade identificada é a omissão dos migrantes e refugiados como grupo vulnerável. A pesquisa desenvolvida no âmbito do projeto "Pensando o Direito" destaca que, enquanto o Programa Nacional de Direitos Humanos 3 (PNDH-3) elenca os imigrantes como possíveis grupos vulneráveis, os sites eletrônicos dos ministérios do governo brasileiro, responsáveis por políticas públicas para as famílias e indivíduos em situação de vulnerabilidade, não relacionam os refugiados e migrantes como vulneráveis. (BRASIL, 2015). O Ministério do Desenvolvimento Social (MDS), por exemplo, apresenta um Portal com informações a respeito das ações e dos públicos-alvo dos programas do MDS.

Nesse Indicador de dados sobre Vulnerabilidade (IDV) não consta o recorte para migrantes e refugiados vulneráveis, a exemplo do recorte existente para gênero, raça e idade. De acordo com o Ministério do Desenvolvimento Social (MDS), a migração em si não é considerada como causadora de vulnerabilidade, sendo necessária a ocorrência de alguma violação para que os refugiados e migrantes sejam considerados como grupo vulnerável. Entretanto, os tratados e convenções internacionais debatidos e ratificados em organizações multilaterais pela comunidade internacional consideram os migrantes como grupo distinto, que possui demandas específicas. Os migrantes em geral, solicitantes de asilo, refugiados e apátridas são classificados como grupos vulneráveis e marginalizados, que demandam um tratamento especial por parte dos Estados para a proteção, respeito e realização de seus direitos econômicos, sociais e culturais. (BRASIL, 2015).

Conforme relatório elaborado pela Organização Internacional para as Migrações (OIM), diferentemente da postura adotada pelo governo do Brasil, é imprescindível diferenciar o público vulnerável migrante do público vulnerável em

geral. O relatório discute a necessidade de uma abordagem transversal das características de vulnerabilidade, tais como: pessoas em situação de refúgio, idade, gênero, diversidade sexual, pessoas portadoras de deficiências, indígenas e imigrantes fronteiriços. Há questões transversais de Direitos Humanos, nas quais ações e programas próprios precisam ser concebidos. Existem os vulneráveis dentre os vulneráveis, ou seja, grupos ou indivíduos que apresentam diversas características de vulnerabilidade, e, portanto, possuem necessidades singulares. (OIM, 2017).

O relatório reitera que a questão migratória, quando conjugada com outras questões de políticas públicas transversais, deve receber uma atenção especial, com programas específicos dentro das políticas universais. Pode-se exemplificar essa abordagem transversal com a questão das mulheres migrantes, que podem sofrer com o tráfico de pessoas, com a violência doméstica e até mesmo com a exploração sexual. Para além das políticas universais, há a necessidade de atenção individualizada às mulheres migrantes vulneráveis em vários momentos: desde a acolhida em abrigos apropriados até a inserção da mulher no mercado de trabalho, incluindo a proteção especial àquelas vítimas da violência doméstica e da exploração sexual. O relatório publicado em 2017 destaca ainda a necessidade de reconhecimento das especificidades dos migrantes indígenas e imigrantes fronteiriços, para que a exigência de documentação seja compatível com a realidade dessas pessoas.

Outra questão relacionada à vulnerabilidade que carece ser regulamentada e padronizada nos diplomas jurídicos do Brasil é o reconhecimento da hipossuficiência do migrante em determinadas situações (por exemplo, a ausência de certos documentos no caso de refugiados e migrantes por razões humanitárias e o regime de gratuidade que deve ser adotado para a obtenção desses documentos). (OIM, 2017).

Prosseguindo com o levantamento dos obstáculos a serem superados pelas políticas públicas para refugiados e migrantes no Brasil, conquanto não sejam observadas restrições explícitas para o acesso dos refugiados e migrantes aos serviços básicos e políticas públicas gerais existentes, não se distinguem diretrizes diretas, objetivas e que esclareçam a situação específica dos refugiados e migrantes frente a tais serviços e direitos. A pesquisa realizada pelo Ministério da Justiça

concluiu que tanto a população beneficiária como os servidores públicos e funcionários que atendem essa população possuem dúvidas a respeito do assunto. Assim, a inexistência de informações sobre os requisitos e as especificações requeridas da população refugiada e migrante para o acesso aos serviços e políticas públicas acarreta em obstáculos para a concretização desses direitos. Apesar de não existirem barreiras formais, o acesso a essas políticas e serviços encontra impedimentos, como a falta de informações e mesmo as barreiras linguísticas (BRASIL, 2015; OIM, 2017).

Ao não mencionar a situação distintiva dos refugiados e migrantes, as políticas públicas existentes no Brasil tornaram o indivíduo pertencente a esses grupos um sujeito invisível, prejudicando seu acesso mesmo aos direitos instituídos sobre a determinante da universalidade de acesso. As políticas públicas de educação e saúde, por exemplo, são consideradas universais no Brasil e, em decorrência disso, são aplicáveis também a migrantes e refugiados. A problemática central não é falta de previsão legal do acesso a essas políticas, e sim a fragilidade da oferta desses serviços, tanto em termos de qualidade, quanto em função da falta de informações claras sobre a extensão desses direitos aos não nacionais. Assim, esses direitos básicos são, na prática, dificultados à população refugiada e migrante, formando entre essa população a ideia de que o direito existe, porém, na realidade, não consegue ser exercido. (BRASIL, 2015; OIM, 2017).

Uma ressalva necessária sobre esse tema é a questão estrutural dos problemas sociais no Brasil: muitas das dificuldades enfrentadas pelos migrantes e refugiados para o acesso às políticas universais são iguais às enfrentadas pelos nacionais brasileiros. No entanto, a população migrante e em situação de refúgio encontra-se em uma situação específica de vulnerabilidade e, assim, demanda uma atenção diferente para as suas dificuldades e condição. (OIM, 2017; RESENDE, 2017). Assim, o relatório da Organização Internacional para as Migrações (OIM) conclui essa questão, com a recomendação de ações e programas específicos para os refugiados e migrantes no âmbito das políticas públicas universais, que assegurem que indivíduos pertencentes a grupos vulneráveis tenham seu direito de acesso aos serviços e direitos básicos concretizado, nos termos da legislação vigente.

Além da regulamentação específica para a população migrante e refugiada no âmbito das políticas públicas universais existentes, os relatórios produzidos a partir das pesquisas conduzidas, tanto pelo Ministério da Justiça como pela Organização Internacional para as Migrações, alertam para a urgência de conceber políticas públicas específicas, elaboradas exclusivamente para os refugiados e imigrantes, quando suas peculiaridades assim o exigirem. Nessa perspectiva, as políticas públicas devem ser pensadas e arquitetadas tendo em vista a vulnerabilidade dos refugiados e migrantes, suas necessidades específicas e dificuldades. A estruturação de políticas públicas dirigidas à integração dos migrantes e refugiados é fundamental para assegurar-lhes os direitos econômicos, sociais e culturais, a exemplo do direito à saúde, ao trabalho e à educação. (BRASIL, 2015; RESENDE, 2017).

Outra dificuldade recorrente apontada pela pesquisa realizada pelo Ministério da Justiça em parceria com o IPEA engloba as complicações relacionadas à obtenção de documentação pelos refugiados, solicitantes de refúgio e migrantes. As questões relacionadas à documentação são relevantes, pois podem impedir o acesso desses indivíduos aos programas sociais do governo, políticas públicas e serviços essenciais. Segundo o relatório do Ministério da Justiça, tal fato configura uma violação diária de Direitos Humanos que acontece no Brasil e que, portanto, deve ser sanada. Um exemplo das dificuldades enfrentadas no terreno das questões documentais é o acesso à educação formal pelos refugiados e imigrantes, uma vez que grande parte dessa população não possui a documentação exigida pelas escolas e universidades; e, mesmo quando em posse do diploma, o indivíduo precisa pagar altas taxas e aguardar o processo de revalidação desse diploma. Outro exemplo de contratempo em relação à documentação é a dificuldade dos refugiados e migrantes em cumprir as diversas exigências do Banco Central do Brasil (BACEN) para a abertura de contas bancárias. Regulamentar, aperfeiçoar e divulgar os procedimentos para que os bancos abram contas para migrantes e refugiados faz-se vital. (OIM, 2017).

Uma questão-chave a ser solucionada para o aperfeiçoamento das políticas públicas do Brasil sobre refúgio e migração é a gestão e coordenação da política migratória brasileira. A inexistência de uma coordenação centralizada e de diretrizes

e parâmetros de atuação para a política migratória brasileira, acrescida da falta de sintonia e de comunicação entre os órgãos de gestão das políticas públicas, dificulta o estabelecimento de políticas e atendimentos padronizados. A descentralização da atuação dos diversos órgãos (com responsabilidades referentes à questão migratória divididas entre diferentes autoridades, com orçamentos e recursos incertos) dificulta a construção de uma política para migrações e refúgio que seja integrada e coerente.

Faz-se urgente a adoção de uma política migratória nacional estruturada, na qual a entrada, a permanência e a integração dos migrantes e refugiados sejam geridas de forma articulada, designando as responsabilidades dos poderes públicos e promovendo uma integração entre as políticas federal, estaduais e municipais. Em nível federal, seria fundamental a concepção de uma política de estímulos e auxílios aos estados e municípios para a construção e efetivação de políticas públicas referentes aos temas migratórios, desenvolvendo políticas estaduais e municipais de migração e refúgio, criando instituições apropriadas para a proteção dos migrantes e da população refugiada, e, assim, possibilitando a garantia dos serviços públicos em um paradigma de respeito aos Direitos Humanos. (BRASIL, 2015; OIM, 2017). Um sistema integrado de proteção aos migrantes e refugiados - com estimativas específicas sobre o acesso aos serviços públicos e direitos essenciais - propiciaria a expansão para a esfera nacional das experiências de sucesso subnacionais, viabilizando a elaboração de um plano nacional de integração local para refugiados e migrantes.

Outra problemática relacionada à gestão migratória no Brasil é a escassez de dados e informações produzidas pelos órgãos públicos sobre o assunto. A produção de informações globais e regionalizadas sobre refugiados e migrantes que vivem no Brasil auxiliaria no dimensionamento das suas necessidades e demandas, e, dessa forma, as políticas públicas poderiam ser adequadas à realidade dessa população. Nessa lógica, o relatório do Ministério da Justiça sinaliza para a importância dos canais de informação e de divulgação dos direitos dos refugiados e migrantes, dos serviços públicos prestados e dos meios de acesso a esses serviços e direitos, que propagam essas informações para o público-alvo em uma linguagem simples e adequada. (BRASIL, 2015; OIM, 2017).

Some-se às mencionadas dificuldades de gestão da política migratória, um quadro de recursos humanos escassos e sem o devido treinamento. O desprovimento de capital humano capacitado e com responsabilidades exclusivas para o tema das migrações e do refúgio prejudica tanto a elaboração de uma política nacional migratória integrada, como também a efetivação na esfera prática dos direitos dessa população. A capacitação dos funcionários e servidores públicos que lidam com essa população (sobre a temática migratória, sobre as particularidades dos refugiados e migrantes, sobre as normas do refúgio, da migração e dos Direitos Humanos no país, sobre as diferenças culturais e de idiomas), assim como as demais políticas analisadas ao longo deste capítulo requerem orçamento específico e constante.

Por conseguinte, um dos desafios centrais para repensar a política de refúgio e migração do Brasil e a garantia do acesso aos serviços e direitos seria a dotação orçamentária própria para esses fins. (BRASIL, 2015; OIM, 2017). Uma das principais fragilidades da governança migratória brasileira, identificada pelas pesquisas analisadas, remete à impossibilidade de sequer conhecer o orçamento que o Brasil destina atualmente às políticas migratórias e de refúgio. Isso se deve ao fato de os deveres e políticas relativas à migração e refúgio serem distribuídos entre várias instâncias e entes públicos, com orçamentos difusos e recursos desconhecidos e variáveis. Conforme apresentado pela pesquisa da Organização Internacional para as Migrações, não há rubrica orçamentária própria e exclusiva para a questão migratória no Brasil, que fica espalhada no orçamento geral dos órgãos onde estão situadas as diversas agências temáticas atuantes na questão.

Ao analisarmos as carências e necessidades identificadas, percebemos de grande valia aproveitar as estruturas públicas já existentes, com o intuito de propiciar o arranjo (físico, operacional, institucional e humano) fundamental para a consolidação da política brasileira de migrações e refúgio. De acordo com o relatório do OIM (2017), outros obstáculos comumente enfrentados pela população refugiada e migrante, em sua trajetória rumo à garantia de seus direitos no Brasil, são: - as dificuldades da acolhida inicial; a omissão temporária de direitos aos migrantes e refugiados; - a questão da inadequação da moradia e das políticas de abrigamento; - as questões relativas ao trabalho (seja sua ausência, a alta restrição das políticas de emprego brasileiras, a discriminação, a exploração ou até mesmo o trabalho

escravo); - a discriminação e a xenofobia no acesso a serviços públicos; as questões do idioma e de ordem cultural (choque de costumes, ambiente de trabalho diferente) e, ainda, - a ausência de assistência jurídica gratuita no interior do país e em locais remotos.

Em vista disso, verifica-se que há um conjunto de diversos fatores que ocasionam a criação de obstáculos de acesso a serviços e direitos pelos refugiados e migrantes no Brasil. Portanto, o governo brasileiro precisa compatibilizar o discurso de respeito aos Direitos Humanos adotado no plano internacional com uma prática política em seu âmbito doméstico de efetivação e garantia desses direitos a todos. (FERNANDES; FARIA, 2017; SALLES; GONÇALVES, 2016).

Os entes estatais, diante de uma crise migratória em âmbito global, precisam rever suas respostas e repensar as políticas elaboradas. Para que os direitos não fiquem apenas no âmbito retórico, mas que sejam concretizados em ações e políticas públicas no interior dos Estados, isto é, na realidade prática das sociedades que acolhem os refugiados e migrantes, torna-se evidente a importância da participação da sociedade civil e, em especial, da população migrante e refugiada no processo de construção, debates e execução das políticas públicas.

O relatório final concebido pela OIM, em 2017, levanta alguns questionamentos ao analisar essa problemática, tais como: Como regulamentar ações que garantam que os migrantes e refugiados participem ativamente na elaboração e efetivação das políticas públicas? Como assegurar participação política para grupos e indivíduos que não possuem direitos políticos em nosso país? No próximo tópico, esses questionamentos serão discutidos a partir da abordagem crítica de Jürgen Habermas.

O REFERENCIAL TEÓRICO CRÍTICO DE JÜRGEN HABERMAS

De acordo com Nobre (2008), a perspectiva da teoria tradicional considera que a função da teoria restringe-se a explicar o funcionamento da sociedade, e, para isso, a cumprir com uma suposta e almejada neutralidade na descrição dos fatos sociais, a teoria não deve objetivar a ação, não deve almejar uma ação política no mundo social. Para os teóricos tradicionais, o posicionamento e a ação política

transformariam o cientista social em um agente social, induzido por seus valores e por sua concepção de mundo, como qualquer outro ator social.

A crítica horkheimeriana a essa concepção aponta que a teoria tradicional acaba por se adequar à realidade existente, isto é, conforma-se e justifica as formas de dominação e alienação existentes na sociedade. Nobre reitera que, conforme o raciocínio horkheimeriano, o conhecimento da realidade social faz-se um ensejo para a ação social, assim como a ação política corresponde a um momento de compreensão da sociedade. A separação rigorosa entre teoria e prática faria o teórico tradicional desconsiderar as limitações históricas do seu próprio método, deixando de observar um aspecto constitutivo da teoria, o seu caráter histórico.

A teoria crítica caracteriza-se por não concorrer com a teoria tradicional, mas sim por enfatizar a parcialidade dessa teoria. A teoria crítica não despreza a teoria tradicional, mas, ao considerar as suas limitações, analisa os resultados dessa teoria em um quadro mais amplo: o conhecimento fornecido pela perspectiva tradicional passa a ser inserido no contexto da realidade da sociedade, ponderando a respeito da historicidade de todo conhecimento. (NOBRE, 2008; REPA, 2008). De acordo com Nobre e Repa, o pensamento crítico tem como fundamento central a orientação para a emancipação em relação à dominação vigente. A emancipação não deve ser entendida como um resultado, e sim como um processo. A emancipação requer a compreensão da situação real e não ideal, é uma postura crítica que implica uma autocompreensão no mundo.

A partir dessa autocompreensão e da constatação das situações reais de alienação e inferiorizações, a teoria crítica assume o seu compromisso político com a emancipação, isto é, com a superação das contradições, situações e práticas de inferiorização presentes na realidade social. Desse modo, os autores citados consideram que a perspectiva crítica não busca apenas descrever a sociedade, mas almeja analisar e avaliar os fatos do real social, a partir do entendimento de uma emancipação bloqueada pelas condições sociais concretas e, simultaneamente, possível de ser alcançada. Uma vez que a orientação para a emancipação é a essência do pensamento crítico, busca produzir um diagnóstico de época que explique as formas de inferiorizações existentes e também apresente os potenciais de emancipação inscritos na realidade social. (NOBRE, 2008; REPA, 2008).

Considerando as limitações de uma investigação ancorada em pressupostos da teoria tradicional, bem como as possíveis contribuições de uma análise a partir de um referencial crítico, a análise das políticas públicas do Brasil relativas à população migrante e refugiada, se empreendida de forma a propiciar uma reflexão não superficial, demanda uma postura teórica condizente. A teoria crítica, ao possibilitar a elaboração dos diagnósticos de tempo sobre o que existe concretamente na realidade social e, ao mesmo tempo, viabilizar a identificação de potenciais de emancipação inseridos (e não realizados) nessa realidade, contempla a perspectiva de emancipação dos refugiados e migrantes.

Jürgen Habermas, ao elaborar a sua teoria crítica, discorre a respeito do potencial emancipatório existente na racionalidade comunicativa, fundada na intersubjetividade existente no uso cotidiano da linguagem. Como condição infraestrutural da vida humana, a linguagem seria caracterizada pela horizontalidade da situação (relação entre falantes na vida cotidiana) e assim, possuiria uma reserva de igualdade nas relações sociais. A teoria da ação comunicativa habermasiana pressupõe a competência universal de atores sociais em se entenderem acerca do mundo objetivo e se autorregulamentarem, por meio de um discurso ético, realizado numa situação em que os participantes se reconhecem como sujeitos livres, autônomos e iguais. Habermas destaca a necessidade de que as normas sociais, a fim de possuírem legitimidade, sejam construídas a partir de um acordo discursivo entre os cidadãos, o que seria viabilizado através do uso intersubjetivo da linguagem nas interações sociais. Segundo o autor:

> A pessoa moralmente livre tem de poder compreender-se, simultaneamente, como autora dos mandamentos éticos aos quais está submetida enquanto destinatário [...], cidadãos se governam a si mesmos. E lá só podem reger tais leis que poderiam ter sido decididas por “cada um para todos e por todos para cada um”. Uma lei é válida no sentido moral quando pode ser aceita por todos, a partir da perspectiva de cada um. (HABERMAS, 2002, p.44).

A teoria da democracia deliberativa formulada por Jürgen Habermas origina-se a partir do esforço do autor em encontrar um modelo reflexivo de comunicação intersubjetiva capaz de solucionar as disputas e dilemas normativos de base moral existentes nas sociedades modernas. Habermas, ao abordar a problemática dos migrantes e refugiados que cruzam as fronteiras estatais na contemporaneidade, aponta para o desafio de manter coesas e integradas as sociedades multiculturais

constituídas no domínio dos Estados democráticos de Direito, uma vez que a composição étnica, religiosa e cultural desses Estados altera-se paulatinamente em razão dos fluxos de migrantes e refugiados. O autor explica que as mudanças nas formas de integração social no âmbito dos Estados nacionais são consequências do pluralismo crescente resultante das migrações, o qual traz possibilidades inéditas de conexões sociais e culturais, de apropriação e adaptação das identidades coletivas convencionais, de criação de novas normas de vida e de convívio social, de compartilhamento intersubjetivo dos variados mundos da vida.

A dinâmica das migrações internacionais, ao pressionar tanto para a abertura das sociedades desses Estados para os indivíduos que adentram as suas fronteiras, quanto para o posterior fechamento dessas comunidades políticas em limites ampliados, traz à tona questionamentos a respeito da lógica e da legitimidade dessas práticas de fechamento e de inserção, de inclusão e de exclusão. Ao refletir sobre as práticas de fechamento e de inserção das comunidades políticas no contexto das migrações internacionais contemporâneas, Habermas retoma o conceito de autolegislação democrática de um povo. Segundo o autor, a constituição histórica do Estado-Nação a partir do século XVIII trouxe consigo o conceito da autodeterminação dos povos ou da autocondução e autolegislação democrática de um povo. De acordo com essa concepção, a sociedade constituída na esfera dos Estados nacionais pode - e deve - atuar reflexivamente sobre si mesma. Para Habermas, uma sociedade atua reflexivamente sobre si mesma quando é capaz de se autogovernar.

Ao discorrer sobre a autolegislação democrática de uma comunidade política, o pensador alemão considera que as leis e normas somente serão válidas em um sentido moral quando debatidas e aceitas por todos. Ou seja, uma norma legítima requer que todos os possíveis envolvidos e interessados participem de um discurso racional e cheguem a um consenso, a um acordo comum a respeito da norma debatida. Isso significa que os destinatários das normas devem ser também os seus legisladores. Ao propor as deliberações orientadas pelo entendimento mútuo, a ética do discurso habermasiana assume o imperativo categórico do respeito indistinto por todos e da responsabilidade solidária por cada um, postulando, assim, o princípio de uma discussão deliberativa aberta a todos que queiram dela participar. Nesse aspecto procedimental democrático (e inclusivo) do

discurso moral residiria a sua legitimidade. Em outras palavras, a autolegislação de um povo garantiria a legitimidade das comunidades políticas e do poder estatal ao propiciar a participação de todos na formulação das normas e diretrizes que irão reger a vida em sociedade.

Prosseguindo em seu raciocínio, Habermas apresenta o acordo alcançado a partir das discussões racionais públicas como uma alternativa apta a preencher as falhas da integração social nas sociedades contemporâneas, caracterizadas pela pluralidade. Graças às suas características procedimentais, o processo democrático deliberativo teria a legitimidade necessária para a construção de uma solidariedade abstrata entre os indivíduos vinculados a culturas distintas, isto é, para a edificação de uma 'solidariedade entre estranhos'. Apoiado em sua interpretação procedimentalista da autolegislação democrática, o autor demonstra que a legitimidade da democracia apoia-se, essencialmente, no conceito de ação comunicativa.

Na ação comunicativa, Habermas explica que todos os envolvidos reconhecem-se mutuamente como sujeitos livres e iguais. A ação comunicativa é um tipo de interação social na qual o meio de orientar os pontos de vista e objetivos distintos dos sujeitos é alcançado por intermédio de um acordo racional, do entendimento recíproco entre as partes por meio da linguagem. A ação comunicativa logra consolidar um ambiente de democracia deliberativa, e forneceria a legitimação democrática às ordens sociopolíticas estatais e às normas jurídicas ao exigir a participação de todos para a formação de uma vontade política racional. Portanto, a noção de soberania popular significa que todos os cidadãos fazem uso de sua autonomia pública na formação dessa vontade política racional estruturada discursivamente.

A autonomia pública, por sua vez, demanda que todos os cidadãos tenham os seus direitos fundamentais resguardados, a fim de que estejam aptos a participar da esfera pública, isto é, os Direitos Humanos devem institucionalizar as condições para a formação de uma vontade política racional. Destarte, para Habermas, a autonomia privada dos indivíduos (representada pelos Direitos Humanos) possibilita o exercício da autonomia pública dos cidadãos (a soberania popular). (ALVES; FERREIRA; POKER, 2015). Em contrapartida, a soberania popular, ao viabilizar que todos expressem e negociem os seus pontos de vista em uma discussão

democrática deliberativa, permite que o conteúdo dos Direitos Humanos seja construído intersubjetivamente através do uso público da razão. O uso público da razão em um discurso orientado para o entendimento mútuo, no qual existem relações simétricas de comunicação e de participação, assegura uma concepção construtivista dos Direitos Humanos. (ALVES; FERREIRA; POKER, 2015).

Isto posto, as autonomias pública e privada pressupõem-se reciprocamente na teoria habermasiana. Habermas conclui que a legitimidade do poder político e das normas nas complexas sociedades multiculturais - nas quais as interpretações totalizantes de mundo foram destruídas e coexistem múltiplas formas de vida e de visões de mundo - depende da garantia dos Direitos Humanos de todos os indivíduos (a autonomia privada) a fim de possibilitar a participação de todos os cidadãos no exercício da soberania popular (a autonomia pública).

Colocando de outra forma, a convivência intercultural nas sociedades multiculturais contemporâneas requer que todos os indivíduos, independentemente de sua origem ou cultura, tenham assegurados os seus Direitos Humanos (direitos civis, direitos políticos, direitos culturais), pois assim cada um pode ser reconhecido como cidadão, tornando-se habilitado a fazer parte do processo democrático. (POKER, 2014). Nesse sentido, um aprofundamento do processo democrático faz-se vital a fim de que os indivíduos filiados a diferentes bases culturais (como os migrantes e refugiados que passam a viver em sociedades distintas da sua comunidade de origem) possam conviver em um contexto de igualdade, de liberdade e de negociações constantes das identidades e referências culturais. Aprofundar a democracia nas sociedades multiculturais e garantir as condições para a ‘inclusão do outro’ torna-se um recurso de legitimação do poder político e das instituições dessas sociedades. O aperfeiçoamento da democracia moderna significa convertê-la em uma prática de autolegislação que englobe de fato todos os cidadãos, sejam estes nacionais ou oriundos de outros países e culturas. (POKER, 2014).

Conforme o pensamento habermasiano, a comunidade política não deve, alegando fins de autopreservação, fechar-se diante do ‘outro’, do sujeito que adentra as suas fronteiras e almeja integrar essa sociedade, pois as discussões públicas racionais possibilitam o entendimento político mesmo entre ‘estranhos’, entre indivíduos que não se conhecem e estão vinculados a universos culturais distintos. Para o autor, a emancipação é possível somente no contexto descrito acima: no

âmbito da ação comunicativa, da democracia deliberativa. A proposta emancipatória habermasiana é construída a partir dessa conexão interna entre a democracia deliberativa e os Direitos Humanos, a partir do nexo entre a autonomia privada e a autonomia pública. Logo, os Direitos Humanos e os direitos de participação política são pré-requisitos fundamentais para a emancipação do sujeito em Habermas.

A teoria habermasiana demonstra a legitimidade de um Estado que não se fecha para os indivíduos que adentrem o seu território e passem a fazer parte da comunidade política estabelecida: um Estado democrático deve continuamente incluir novos cidadãos em sua sociedade, e esses cidadãos devem ter os seus direitos de participação política assegurados. Nas palavras do autor "[...] significa que tal ordem política se mantém aberta para equiparar os discriminados e para incluir os marginalizados, sem confiná-los na uniformidade da comunidade homogênea de um povo". (HABERMAS, 2002, p.159). Assim, as características procedimentais da democracia deliberativa viabilizam a participação política de todos os cidadãos, inclusive dos indivíduos que passam a fazer parte da comunidade em um momento posterior à sua criação, a exemplo dos refugiados e migrantes.

AS POLÍTICAS PÚBLICAS DELIBERATIVAS DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO: UM NOVO PARADIGMA A PARTIR DE 2013

O município de São Paulo tem se destacado, em nível internacional, ao longo dos últimos anos, ao conceber e implementar diversas boas práticas sobre a temática do refúgio e das migrações. (OIM, 2017). A Coordenação de Políticas para Migrantes (CPMig) foi instituída no dia 27 de maio de 2013, na esfera da Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania (SMDHC) de São Paulo, por meio do artigo 242 da Lei Municipal nº 15.764, durante a gestão do prefeito Fernando Haddad. A CPMig/SMDHC foi o primeiro órgão público municipal no Brasil estabelecido com o objetivo de tratar exclusivamente de questões migratórias. (SÃO PAULO, 2016). Suas ações foram alicerçadas a partir de dois instrumentos participativos. Um desses instrumentos é o "Programa de Metas da Cidade de São Paulo 2013-2016 – Versão Final Participativa[10]", que inicialmente previa, em sua

[10] O Programa de Metas faz parte da Lei Orgânica do Município de São Paulo desde 2008, após mobilização da sociedade civil. Em 2013, após ser eleito, o governo de Fernando Haddad elaborou um Programa de Metas que privilegiou a consulta e participação popular. Assim, o programa elaborado foi denominado "Programa de Metas

meta nº 65, a criação e implantação de uma política municipal para migrantes e de combate à xenofobia. Posteriormente, as propostas e sugestões feitas, por intermédio da participação popular, durante a 1ª Conferência Municipal de Políticas para Imigrantes,[11] foram somadas aos objetivos e programas a serem implementados pela Coordenação de Políticas para Migrantes (CPMig). (SÃO PAULO, 2016).

Assim, às metas originais incluídas no programa de governo, foram agregadas metas deliberadas pela participação popular. Conforme consta no documento de devolutiva das ações implementadas pela Coordenação de Políticas para Migrantes (CPMig) :

> Programa de Metas Municipal – Meta nº 65 - Criar e implantar a Política Municipal para Migrantes e de Combate à Xenofobia –
> Entregas originais incluídas no programa:
> 1. Mapeamento e conhecimento da população imigrante de São Paulo;
> 2. Conferência Municipal e participação social;
> 3. Campanha de conscientização e combate à xenofobia;
> 4. Curso de português permanente para imigrantes;
> 5. Capacitação e sensibilização no atendimento aos migrantes;
> 6. Regularização e apoio a feiras culturais de imigrantes.
> Adicionadas posteriormente:
> 7. Promoção da regularização migratória e do trabalho decente;
> 8. Promoção da inserção da população migrante no sistema bancário;
> 9. Valorização das festividades e culturas das comunidades imigrantes;
> 10. Implementação do Centro de Referência e Atendimento para Imigrantes (CRAI);
> 11. Lei Municipal nº 16.478/2016 – Institui a Política Municipal para a População Imigrante.(SÃO PAULO, 2016, p.06).

A seguir, são apresentadas e discutidas as ações e programas implementados, desde o ano de 2013, pela Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania de São Paulo, por meio da Coordenação de Políticas para Migrantes. Destaque-se que essas ações estruturantes – e por vezes inéditas em âmbito municipal - lograram consolidar, na cidade de São Paulo, uma política pública relativa a migrantes e refugiados com um viés deliberativo e emancipatório.

Uma das primeiras ações da Coordenação de Políticas para Migrantes (CPMig) foi a realização de um mapeamento a fim conhecer a população migrante residente em São Paulo. Partindo do pressuposto de que para formular políticas

da Cidade de São Paulo 2013-2016 – Versão Final Participativa", enfatizando a sua construção em conjunto com a sociedade. (SÃO PAULO, 2013).

[11] Mais detalhes sobre a conferência serão elencados ao longo do texto. A importância central dessa conferência foi o seu caráter deliberativo, que valorizou a participação popular. (SÃO PAULO, 2016).

públicas que atendessem às demandas dessa população, seria primordial conhecer essa população, a CPMig contemplou em seu mapeamento a busca de informações sobre: i) diagnóstico do atendimento à população migrante na cidade, para avaliar o atendimento a imigrantes e pessoas em situação de refúgio, as dificuldades e as possibilidades; ii) o acesso da população imigrante aos serviços municipais de São Paulo, que consistiu em uma sistematização dos dados existentes em diferentes secretarias e órgãos públicos sobre o acesso da população imigrante aos serviços municipais, a fim de subsidiar as políticas públicas a serem implementadas; iii) os grupos de imigrantes ou grupos ligados à temática migratória existentes no município de São Paulo, documento público e produzido de maneira colaborativa, para facilitar a articulação entre o poder público e os grupos existentes na cidade, iv) as feiras de imigrantes na cidade de São Paulo, com o intuito de divulgar e promover as diferentes culturas e a diversidade; v) o portal Cosmópolis, elaborado em parceria com o Instituto de Relações Internacionais da Universidade de São Paulo (IRI/USP), com o propósito de reunir estudos contemporâneos sobre as migrações internacionais, em especial em São Paulo. (OIM, 2017; SÃO PAULO, 2016).

Ainda nesse início de atuação, a CPMig operou para promover a bancarização dos refugiados e migrantes, isto é, para inserir essa população no sistema bancário oficial. A ausência de documentação e o desconhecimento por parte das agências bancárias impediam a abertura de contas por refugiados e migrantes, tornando-os vulneráveis a assaltos e extorsões, já que muitos mantinham suas economias em suas residências. Já no ano de 2013, foi pactuado o primeiro acordo com a Caixa Econômica Federal, com o objetivo de facilitar a abertura de contas e incentivar os migrantes a aderirem ao sistema bancário. Em 2014, foi estabelecido um acordo de cooperação com o Banco do Brasil. Com a flexibilização da documentação exigida, a CPMig estima que milhares de contas tenham sido abertas desde então. (OIM, 2017; SÃO PAULO, 2016).

Uma iniciativa da CPMig que merece destaque foi a promoção de diálogos entre o poder público e a população migrante de forma direta, sem mediações ou intermediários. O poder público de São Paulo concretizou três importantes espaços de participação social e diálogo deliberativo, a saber: 1) *Os Diálogos abertos*: os #DIALOGOSP/MIGRANTES foram encontros periódicos para a apresentação das coordenações da SMDHC, em 2013, e para a construção coletiva de uma política

pública aberta à participação social e ao diálogo deliberativo entre movimentos sociais, coletivos e comunidades migrantes, refugiados, brasileiros e representantes do poder público. 2) *A Eleição dos Conselheiros Extraordinários do Conselho Participativo Municipal e, posteriormente, 3) a criação do Conselho Municipal de Imigrantes:* a cadeira de Conselheiro Extraordinário Imigrante do Conselho Participativo Municipal foi criada para a inclusão dessa população nesse espaço de atuação da sociedade civil. A Prefeitura Municipal de São Paulo criou a cadeira de Conselheiro Extraordinário, mediante o decreto n° 54.645, de 29 de novembro de 2013, que instituiu a cadeira do Conselheiro Extraordinário nos Conselhos Participativos Municipais das Subprefeituras. No ano de 2015, as cadeiras extraordinárias para imigrantes foram ampliadas para todas as 32 subprefeituras da cidade. Desse modo, os refugiados, apátridas, deslocados e imigrantes puderam envolver-se ativamente na elaboração e na definição da política local. No ano de 2016, foi instituído o Conselho Municipal de Imigrantes (previsto na Lei 16.478/2016), órgão consultivo vinculado à CPMig. O Conselho tem como atribuição participar na concepção, efetivação e avaliação das políticas públicas municipais relativas à população imigrante e refugiada. (BRASIL, 2015; OIM, 2017; SÃO PAULO, 2016). Outro projeto colocado em ação pela CPMig foi a criação e divulgação da campanha de conscientização e prevenção à xenofobia “São Paulo tem lugar para todos e para todas. Menos para a intolerância”. Com o slogan “São Paulo respeita migrantes e imigrantes”, folders e banners foram dispostos em locais públicos, como pontos de ônibus e metrôs, além de serem veiculados na televisão e nas redes sociais.

Também foi relevante a oferta de cursos de português para a população migrante. Entre 2014 e 2016, levando em consideração a importância do aprendizado da língua portuguesa para a autonomia e integração dos migrantes e refugiados, foram ofertadas cerca de 500 vagas em cursos de português de nível básico à população refugiada e migrante da cidade de São Paulo, por meio de parcerias com programas do governo federal e instituições ligadas a temática migratória. (OIM, 2017; SÃO PAULO, 2016). A CPMig atuou ainda no sentido de capacitar e sensibilizar os agentes e servidores públicos que lidam com o atendimento a refugiados e migrantes, com o objetivo de assegurar um tratamento humanizado e digno para essa população.

Ao constatar a demanda da população migrante e refugiada, a Coordenação de Políticas para Migrantes trabalhou para a regularização das diversas feiras culturais e gastronômicas organizadas pelas comunidades migrantes na cidade de São Paulo. Em parceria com os Centros de Apoio ao Trabalho e Empreendedorismo (CATe), da Secretaria Municipal do Desenvolvimento, Trabalho e Empreendedorismo, a CPMig tem realizado múltiplas ações para fomentar a empregabilidade de trabalhadores refugiados e migrantes no município de São Paulo. Entre essas ações, a organização de mutirões de emprego, a facilitação da regularização migratória e do acesso ao Sistema Nacional de Emprego (SINE), a sensibilização das empresas para a temática. (OIM, 2017; SÃO PAULO, 2016).

A efetivação dos direitos da população migrante perpassa também o respeito aos aspectos culturais dos processos migratórios. Nesse sentido, a CPMig atuou na valorização das festividades e da cultura das comunidades de migrantes e refugiados, propiciando a integração e a troca com a sociedade brasileira. Essa atuação da CPMig compreendeu a importância de estimular a participação do refugiado e migrante em projetos culturais, de apoiar as diversas festividades promovidas por essas comunidades.

Uma alternativa encontrada para incluir os grupos de migrantes e refugiados nas políticas de desenvolvimento cultural tem sido a ampliação de programas de incentivos já existentes, como a Valorização de Iniciativas Culturais (VAI), o Agente Cultural e o Plano Municipal de Cultura de São Paulo. (OIM, 2017; SÃO PAULO, 2016). A Coordenação de Políticas para Migrantes envolveu-se com outras secretarias com o propósito de abrir espaços de discussão sobre a temática, como o seminário “Políticas Públicas para Mulheres Imigrantes” (julho de 2016), realizado em conjunto com a Secretaria Municipal de Políticas para Mulheres; o “Dezembro Imigrante” (2014) e a “Jornada Municipal de Educação para as Relações Étnico-Raciais” (setembro de 2016), os dois últimos realizados em parceria com a Secretaria Municipal de Educação. (OIM, 2017; SÃO PAULO, 2016).

Em novembro de 2014, a prefeitura de São Paulo consolidou seu papel de vanguarda ao inaugurar o Centro de Referência e Acolhida para Imigrantes (CRAI-SP). Primeiro de sua natureza no Brasil, o CRAI-SP foi instituído em razão de parceria entre a CPMig e a Secretaria Nacional de Justiça do Ministério da Justiça, sendo gerido pelo Serviço Franciscano de Solidariedade (SEFRAS). O CRAI-SP

oferece atendimento realizado por migrantes em pelo menos sete idiomas, disponibiliza orientação para regularização migratória, assessoria jurídica e social, encaminhamento para cursos de português, intermediação para o mercado de trabalho e acolhe vítimas de violações de Direitos Humanos. (OIM, 2017; SÃO PAULO, 2016).

A CPMig e a Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social (SMADS) trabalharam conjuntamente para o estabelecimento de quatro centros de acolhida especializados em receber pessoas migrantes, os primeiros do país. No total, são 540 vagas da rede assistencial exclusivas para migrantes, sendo a maioria dos atendidos composta por solicitantes de refúgio recém-chegados a São Paulo. Em 2014, em razão do fluxo de haitianos, o poder público municipal de São Paulo disponibilizou também um abrigo emergencial para imigrantes no bairro do Glicério, que acolheu 2.349 migrantes, de 20 nacionalidades distintas, durante os seus 110 dias de funcionamento.

Com o objetivo de consolidar e aprimorar as políticas públicas pioneiras que vêm sendo concretizadas na cidade de São Paulo desde 2013, a CPMig capitaneou a estruturação da Política Municipal para a População Imigrante de São Paulo (PMPI), sancionada pela Lei nº 16.478 e regulamentada pelo decreto 57.533/2016. O texto inicial foi elaborado por um comitê paritário, com representantes de 13 secretarias municipais e de 13 organizações da sociedade civil reconhecidas por sua atuação em migrações e refúgio. O comitê trabalhou a partir de subsídios propostos em audiência pública. Após ser redigida, a proposta foi submetida à consulta pública. O processo contou com a consultoria da Organização Internacional do Trabalho (OIT) e do Conselho Nacional de Imigração (CNIg). (OIM, 2017; SÃO PAULO, 2016).

A Lei é a primeira do país a instituir diretrizes para a política de imigrantes na esfera municipal. Essa lei postula o respeito aos Direitos Humanos das pessoas migrantes residentes na cidade, assegurando aos migrantes e refugiados o acesso à saúde, à educação, às políticas habitacionais, entre outros direitos. Também coloca diretrizes para a atuação das secretarias municipais no âmbito do tema migratório, difundindo o respeito à diversidade e à interculturalidade. A lei ainda cria novas formas de participação política, como o Conselho Municipal de Imigrantes, órgão consultivo vinculado à Coordenação de Políticas para Migrantes (CPMIg), da

Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania (SMDH) de São Paulo. A criação do Conselho Municipal de Imigrantes merece destaque por ser algo inédito e vanguardista, uma vez que a legislação federal do país concede direitos políticos exclusivamente aos nacionais brasileiros. (OIM, 2017; SÃO PAULO, 2016).

Além disso, o diploma legal institucionalizou algumas políticas, como a manutenção dos Centros de Referência e Atendimento para Imigrantes (CRAI), a criação de cursos de português para imigrantes em escolas da rede municipal de ensino, a promoção do trabalho decente e a capacitação de servidores públicos para aprimorar o atendimento oferecido a essa população.

Com tal panorama, pode-se concluir que o município de São Paulo representa um caso emblemático no desenvolvimento de políticas públicas para refugiados e migrantes no Brasil, pois, a partir da criação da Coordenação de Políticas para Migrantes (CPMig), no âmbito da Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania (SMDH) de São Paulo, tem-se uma mudança de paradigma na forma de conceber e implementar políticas públicas para essa população; uma mudança de uma perspectiva que enxergava a pessoa estrangeira como uma possível ameaça para a segurança nacional para uma outra alicerçada nos Direitos Humanos, que compreende o estrangeiro, o imigrante, o refugiado, o apátrida como sujeito de direitos. Assim, a política migratória do município de São Paulo passou a ser gerida de “forma transversal, universal e não assistencialista”. (SÃO PAULO, 2015, p.03). Consideramos fundamental destacar a sua atuação pautada pelo diálogo com a população. Iniciou-se, assim, o estabelecimento de uma política pública no âmbito municipal relativa à população migrante e refugiada que privilegia a construção conjunta de respostas e alternativas para os problemas que vivemos na sociedade contemporânea, uma construção de política pública que busca ser deliberativa, que busca a extensão dos direitos políticos a todos, que anseia pela participação dos destinatários das políticas públicas em sua elaboração.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A experiência do município de São Paulo exemplifica um caso concreto - existente na realidade social - que pode nos auxiliar a repensar a conjuntura das responsabilidades e atribuições do poder público do Brasil em relação à

problemática dos direitos, participação política e emancipação dos refugiados e migrantes residentes em território brasileiro. O estudo de caso das políticas públicas para refugiados da prefeitura de São Paulo complementou, com um exemplo concreto, a discussão teórica e conceitual sobre o modelo crítico habermasiano de democracia deliberativa, cidadania e participação política.

Nesse raciocínio, a iniciativa da prefeitura de São Paulo de promoção de diálogos entre o poder público e os refugiados e migrantes residentes na cidade de forma direta e sem mediações, a despeito da desatenção da legislação brasileira em relação aos direitos políticos dessa população, propiciou a criação de espaços públicos de participação política e de diálogo deliberativo. A participação política dos refugiados e migrantes é condição fundamental para a sua integração em nossa sociedade e para a sua emancipação.

As políticas públicas relativas a refugiados e migrantes do município de São Paulo são validadas pela fundamentação teórica crítica de Jürgen Habermas como políticas de viés emancipatório, porque asseguram a participação política dos refugiados e migrantes no processo de discussões e deliberações a respeito das políticas públicas das quais são destinatários, tornando-os legisladores de si próprios. Conforme o autor:

> **Os cidadãos só são autônomos em um sentido político quando dão a si mesmos as suas próprias leis**. O modelo de assembleia constituinte revela o caminho para uma concepção construtivista dos direitos fundamentais. Kant entende a autonomia como a capacidade de vincular a própria vontade a razões normativas resultantes do **uso público da razão**. (HABERMAS, 2013, p.15, grifos nossos).

Nesse sentido, a legislação nacional e as políticas públicas brasileiras referentes a esses seres humanos, em sua quase totalidade, não são avaliadas como políticas emancipatórias, pois não proporcionam a participação política dos migrantes e refugiados na sociedade brasileira. Considerando esse quadro em que os migrantes e refugiados não participam do processo de elaboração e de concretização das leis, direitos e políticas aos quais estão sujeitos, concluímos que eles estão submetidos a uma situação de heteronomia, isto é, os migrantes e refugiados devem se sujeitar a uma regulação e a políticas criadas sem o seu conhecimento ou participação.

As políticas públicas deliberativas da prefeitura de São Paulo surgem como alentadora exceção a este cenário de heteronomia a que estão submetidos os refugiados e migrantes em nosso país. A partir de 2013, na cidade de São Paulo, houve uma mudança de paradigma na gestão da política de migrações e de refúgio, sendo que por meio da participação política e do engajamento nas práticas democráticas deliberativas, os refugiados e migrantes residentes no município passaram a ser legisladores de si próprios, isto é, passaram a uma situação de autonomia e de emancipação.

O caso de São Paulo provoca reflexões a respeito das políticas do Brasil de forma geral e mesmo sobre a legislação brasileira concernente a essa população, uma vez que os direitos políticos dos migrantes e refugiados não são garantidos pela lei e também não são viabilizados na esfera prática das políticas federal, estaduais e municipais. Compreendemos a experiência de São Paulo como um modelo que poderia ser replicado nos demais poderes municipais do país, e mesmo nas esferas estaduais e federal, inaugurando um novo paradigma para o tratamento da população migrante e refugiada que vive no Brasil: um paradigma jurídico e político de caráter emancipatório. Nesse novo paradigma, a prática de concessão de direitos a essa população daria lugar a uma política emancipatória que entende o migrante, o refugiado, o ser humano que migra como sujeito de direitos, que deve ter a sua ação e participação políticas asseguradas.

REFERÊNCIAS

ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS REFUGIADOS (ACNUR). *Relatório Anual da Cátedra Sérgio Vieira de Mello.* Brasília: ACNUR, CSVM, 2017. Disponível em: <https://www.acnur.org/portugues/wpcontent/uploads/2018/02/C%C3%A1tedra-S%C3%A9rgio-Vieira-De-Mello_Relat%C3%B3rio-Anual_ACNUR-2017.pdf>. Acesso em: 24 jul. 2018.

ALTO COMISSÁRIO PARA OS DIREITOS HUMANOS (ACNUDH). *Relatório do Alto-Comissário para os Direitos Humanos* - os direitos econômicos, sociais e culturais dos migrantes nos países de acolhida e as obrigações dos Estados neste domínio. 1° jun. 2010 (UN DOC. E/2010/89).

ALVES, B. S. F.; FERREIRA, V. C.; POKER, J. G. A. B. Reconstrução racional e direitos humanos: uma proposta de produção de conhecimento crítico das relações

internacionais baseada em Habermas. **Revista Interdisciplinar de Direitos Humanos**, Bauru, n. 4, p.105-132, jun.2015.

BASILIO, A. L. Regulamento da Lei da Migração é uma catástrofe, diz especialista. **Carta Capital**: Política: Entrevista - Deisy de Freitas Lima Ventura. [S.l.], 24 nov. 2017. Disponível em: <https://www.cartacapital.com.br/politica/regulamento-da-lei-da-migracao-e-uma-catastrofe-diz-especialista>. Acesso em: 18 fev. 2018.

BRASIL. Ministério da Justiça. *Migrantes, apátridas e refugiados:* subsídios para o aperfeiçoamento de acesso a serviços, direitos e políticas públicas no Brasil. Brasília: IPEA, 2015. (Série Pensando o Direito, 57). Disponível em: <http://pensando.mj.gov.br/wp-content/uploads/2015/12/PoD_57_Liliana_web3.pdf>. Acesso em: 17 fev. 2016.

FERNANDES, D.; FARIA, A. V. O visto humanitário como resposta ao pedido de refúgio dos haitianos. *R. bras. Est. Pop.,* Belo Horizonte, v.34, n.1, p.145-161, jan./abr. 2017. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rbepop/v34n1/0102-3098-rbepop-34-01-00145.pdf>. Acesso em: 17 nov. 2017.

HABERMAS, J. *A constelação pós-nacional:* ensaios políticos. São Paulo: Littera Mundi, 2001.

HABERMAS, J. *A Inclusão do Outro:* estudos de teoria política. São Paulo: Loyola, 2002.

HABERMAS, J. Sobre a legitimação baseada nos direitos humanos. Trad. Maria Celina Bodin de Moraes e Gisele Cittadino. *Civilistica.com.* Rio de Janeiro, a. 2, n. 1, jan./mar. 2013. Disponível em: <http://civilistica.com/wp-content/uploads/2015/02/Habermas-civilistica.com-a.2.n.1.2013.pdf> Acesso em: 28 ago. 2015.

HATHAWAY, O. A. Do human rights make a difference? *Yale Law Journal,* New Haven, v.111, p. 1935-2042, 2005. Disponível em: <http://digitalcommons.law.yale.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1852&context=fss_papers>. Acesso em: 29 maio 2016.

JUBILUT, L. L. *O Direito internacional dos refugiados e sua aplicação no ordenamento jurídico brasileiro.* São Paulo: Método, 2007.

JUBILUT, L. L.; MADUREIRA, A. L. The Challenges of the protection of refugees and forced migrants in the framework of Cartagena + 30. *REMHU, Rev. Interdiscip. Mobil. Hum.* [online]. 2014, vol.22, n.43, pp.11-33. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/1980-85852503880004302>. Acesso em: 10 mar. 2016.

MAHLKE, H. Desafios à Consolidação do Sistema Internacional de Proteção aos Refugiados. *In:* CONGRESSO BRASILEIRO DE DIREITO INTERNACIONAL, 12, 2014, Salvador. *Anais...* Salvador: 2014. Disponível em: <https://www.academia.edu/21416339/_Desafios_%C3%A0_Consolida%C3%A7%C

3%A3o_do_Sistema_Internacional_de_Prote%C3%A7%C3%A3o_aos_Refugiados_>. Acesso em: 22 set. 2017.

MARQUES, A. C. S. A ética do discurso e a formação do sujeito político em Habermas. *Cadernos da Escola do Legislativo,* Belo Horizonte, v 15, n 23, p.3-25, jan./jun. 2013.

MELITO, L. Especialistas avaliam que Lei de Migração representa avanço, apesar de vetos. **Agência Brasil.** Brasília, 25 maio 2017. Disponível em: <http://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2017-05/especialistas-avaliam-que-lei-de-migracao-representa-avanco-apesar-de-vetos> Acesso em: 08 jun. 2017.

NOBRE, M. (org.). *Curso livre de teoria crítica*. 1ed. Campinas: Papirus, 2008.
ORGANIZAÇÃO MUNDIAL PARA AS MIGRAÇÕES (OIM). *Estado da migração no mundo 2013:* o bem-estar dos migrantes e o desenvolvimento, 2013.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL PARA AS MIGRAÇÕES (OIM). *Política de Migração e Refúgio do Brasil Consolidada.* 2 volumes. Brasília: 2017. Disponível em: <www.justica.gov.br/seus.../migracoes/visoes_do_contexto_migratorio_no_Brasil.pdf >. Acesso em: 19 jan. 2018.

POKER, J. G. A. B. Os conceitos de Reconhecimento e Inclusão na Teoria de Habermas. *In:* POKER, J.G, MARTINS, C. A. (org.). **Reconhecimento, Direito e Discursividade em Habermas**. São Paulo: Fap-Unifesp, 2014, p. 337 – 365.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO (PNUD). *Remover as barreiras:* mobilidade e desenvolvimento humanos – Relatório mundial sobre o desenvolvimento humano. Nova York: PNUD, 2009.

REPA, L. S. Jürgen Habermas e o modelo reconstrutivo de teoria crítica. *In*: NOBRE, M. (org.). *Curso livre de teoria crítica.* Campinas: Papirus, 2008, p. 161-182.

RESENDE, J. L. C. M. Análise Da (In) Efetividade Das Políticas Públicas Brasileiras À Luz Da Proteção Dos Direitos Humanos Dos Refugiados. *In*: ENCONTRO NACIONAL DO CONPEDI BRASÍLIA, XXVI, 2017, Brasília. *Anais...* Brasília: 2017. p.245-260. Disponível em: <https://www.conpedi.org.br/publicacoes/roj0xn13/46i41956/ai2Bncbp9vZMHh49.pdf > Acesso em: 23 ago. 2018

SALLES, D. M. N. N; GONÇALVES, F. C. N. I. A atuação do estado brasileiro na proteção dos refugiados: a distância entre a legislação e a garantia dos direitos humanos. *Revista Brasileira de Políticas Públicas e Internacionais,* João Pessoa, v.1, n.2, p.111-132, Set/Dez 2016. Disponível em: <http://periodicos.ufpb.br/index.php/rppi/article/view/31039> Acesso em: 29 abr. 2017.

SÃO PAULO (Município). Prefeitura. *Programa de Metas da cidade de São Paulo: Versão Final Participativa 2013-2016.* São Paulo, 2013. Disponível em:

<https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/planejamento/arquivos/15308-004_AF_FolhetoProgrmadeMetas2Fase.pdf> Acesso em: 18 dez. 2018.

SÃO PAULO (Município). Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania. *Coordenação de Políticas para Migrantes da Prefeitura de São Paulo.* São Paulo, 2016. Disponível em: <https://www.ilo.org/brasilia/publicacoes/WCMS_547355/lang--pt/index.htm> Acesso em: 16 out. 2018.

SÃO PAULO (Município). Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania. *Documento final da 1.ª Conferência Municipal de Políticas para Imigrantes de São Paulo.* São Paulo, 2015. Disponível em: <https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/direitos_humanos/migrantes/publicacoes/index.php?p=156226> Acesso em: 20 nov. 2018

Recebido em: 19/05/2019

Aprovado em: 23/03/2020

MONÇÕES
Revista de Relações Internacionais da UFGD
ISSN 2316-8323

IMIGRAÇÃO HAITIANA EM CURITIBA E CRISE ECONÔMICA: O EMPREGO ESTRATÉGICO DAS REDES MIGRATÓRIAS E OS CAPITAIS DE MOBILIDADE EM CONTEXTO DE CRISE

Leonardo Cavalcanti
Professor do Instituto de Ciências Sociais da UNB
Coordenador Científico do Observatório das Migrações Internacionais
leocavalcanti@unb.br

Márcio S. B. S. de Oliveira
Professor de Sociologia da UFPR
marciodeoliveira@ufpr.br

Pedro Francisco Marchioro
Doutorando pelo Programa de Pós-Graduação em Sociologia da UFPR
pedro-marchioro@live.com

Lorena Pereda Cordova
Mestre em Ciências Sociais pela UNB
lorena.obmigra@gmail.com

Resumo: Dentre os novos fluxos migratórios que chegam ao Brasil o caso da diáspora haitiana tem se destacado nos últimos anos. A crise pela qual o país passa atualmente, caracterizada pela retração da economia e pior desempenho do PIB desde 1990, tem impactos tanto diretos quanto indiretos nos projetos dessa população imigrante. O texto examina parte dos resultados da pesquisa que está sendo realizada pelo Laboratório de Estudos sobre Migrações Internacionais (LAEMI) da Universidade de Brasília (UnB) com apoio da Fundação de Apoio à Pesquisa do Distrito Federal (FAP-DF) em conjunto com a Universidade Federal do Paraná. Analisa-se o modo como esta crise afeta os imigrantes haitianos, verificando o papel e importância das redes e dos capitais migratórios em suas respostas ao atual cenário de crise econômica no Brasil, mais especificamente na cidade de Curitiba - PR. Em conclusão, afirma-se que as estratégias dos migrantes parecem se estruturar não a partir da compreensão vulgar de “crise”, mas sim sobre o tecido cada vez mais complexo de redes e dos capitais adquiridos em trajetórias migratórias.

Palavras-chave: Haitianos, redes migratórias, capital migratório, crise econômica.

HAITIAN IMMIGRATION IN CURITIBA AND THE ECONOMIC CRISIS: THE STRATEGIC EMPLOYMENT OF MIGRATION NETWORKS AND MOBILITY CAPITALS IN THE CONTEXT OF CRISIS

Abstract: Among the new migratory flows that arrive in Brazil, the case of the Haitian diaspora has been outstanding in the recent years. The current Brazilian crisis, characterized by the economic slowdown and worse performance of GDP since 1990, has both direct and indirect impacts on the projects of this immigrant population. The text examines part of the results of the research being carried out by the Laboratory of Studies on International Migration (LAEMI) of the University of Brasília (UnB) with support of the Research Support Foundation of the Federal District (FAP-DF) with the Federal University of Paraná. We analyze how this crisis affects Haitian immigrants, verifying the role and importance of migration networks and capitals in their responses to the current scenario of economic crisis in Brazil, specifically in the city of Curitiba - PR. In conclusion, it is stated that the strategies of the migrants seem to be structured not from the vulgar understanding of "crisis", but rather on the increasingly complex fabric of networks and capitals acquired in migratory trajectories.

Keywords: Haitians, migratory networks, migratory capital, economic crisis

INTRODUÇÃO

O fenômeno migratório desempenha um papel central na sociedade haitiana, a tal ponto que se pode considerá-lo uma "tradição" (BAENINGER e PERES, 2017) ou mesmo um "elemento que lhe é estrutural" (OLIVEIRA e KULAITIS, 2017; CAVALCANTI, 2014). Com efeito, os motivos que levam haitianos e haitianas a deixarem seu país são recorrentes assim como as estratégias de que sem valem em seus lugares de destino. Não obstante, a crise econômica, iniciada no ano de 2008 nos Estados Unidos, além de afetar os índices de desemprego e falta de recursos em diversas regiões do mundo, provocou maior controle de entradas nos países do Norte, afetando assim muitos dos deslocamentos migratórios tradicionais, complexificando-os e, sobretudo, diversificando-os. No caso haitiano, o maior controle levou a uma nova movimentação, em direção aos países do Sul.

Diversos estudos sobre as migrações internacionais têm demonstrado que a imigração haitiana apresenta grande força de adaptação, e isso também estaria ocorrendo nos novos destinos, em particular no Brasil (ARANGO, 2000; CAVALCANTI, 2015; BAENINGER e PERES, 2017). Em meados de 2013, porém, o mercado de trabalho brasileiro, até então pujante, começou a apresentar seus

primeiros sinais de recrudescimento. De meados de 2015 em diante, os índices de desemprego passaram a girar em torno dos 12% da população ativa, com impacto sobre os diversos grupos imigrantes (CAVALCANTI, 2015). Contudo, o número de entradas de haitianos no Brasil não cedeu como era de se esperar e não há estudos específicos que expliquem essa aparente constância nem mesmo as formas de enfrentar a crise no emprego.

O presente artigo tenta trazer luz para esse debate. Buscou-se analisar aqui quais as consequências provocadas pela crise, investigando a um só tempo de que modo é percebida e vivida pelos imigrantes haitianos no Brasil. O objetivo geral foi verificar o papel desempenhando pelas redes e a importância dos capitais migratórios no esforço de construir alternativas para enfrentar a instabilidade de contextos micro e macroeconômicos. Para isso, realizamos um acompanhamento dos próprios migrantes, visando uma análise diferenciada do tratamento dos marcos estatais que definem os migrantes.

A metodologia utilizada baseou-se nos dados da pesquisa “Imigração e crise econômica. As táticas migratórias de retorno e circularidade dos haitianos”, realizada no interior das atividades do Laboratório de Estudos sobre Migrações Internacionais (LAEMI) do Departamento de Estudos Latino-americanos da Universidade de Brasília (ELA/UnB) e financiada pela Fundação de Apoio à Pesquisa do Distrito Federal (FAP-DF). Construiu-se um desenho multimétodo e multisituado de pesquisa, de cunho fortemente etnográfico, sobre um conjunto de dados obtidos através da realização de um grupo focal e a aplicação de entrevistas semi-estruturadas, entre os dias 3 e 13 de agosto de 2018 na cidade de Curitiba (Paraná), junto a um grupo de 29 homens e mulheres haitianas maiores de idade, em situações laborais e familiar diversas, empregados(as) e desempregados(as), solteiros(as) e casados(as), com e sem filhos(as).

Na análise das falas, selecionamos aquelas que mais se aproximavam dos eixos visados em cada tema. As falas foram articuladas aos debates teóricos aqui desenvolvidos. Vale ainda frisar que, para o cumprimento do anonimato e respeito a identidade dos participantes, foram-lhes dados nomes fictícios. Isso posto, o artigo começa por explicar a diáspora haitiana para o Brasil. Em seguida, apresenta-se o referencial teórico utilizando os conceitos de rede e capital mobilidade. No terceiro momento, analisamos o conjunto de falas e dados colhidos no trabalho de campo.

Finalmente, apresentamos nossas considerações finais.

A DIÁSPORA HAITIANA NO SEIO DA CRISE ECONÔMICA BRASILEIRA

O número de pessoas atualmente em deslocamento ganhou tamanha proporção que autores como Castles & Miller (1993) sugerem a ideia de uma "era das migrações". A despeito das desigualdades econômicas que a globalização não só conserva como reforça, um novo mapa migratório emergiu nas últimas décadas, inclusive no continente latino-americano. Assim, a unilateralidade dos lugares de partida (o hemisfério sul pouco desenvolvido) para lugares de destino (hemisfério norte desenvolvido), que marcou a segunda metade do século passado, parece ter sido borrada. Uma nova geografia das migrações internacionais vem se estabelecendo e, com ela, o Brasil entrou no horizonte de países de destino para parte dos fluxos migratórios contemporâneos, retomando não só a "tradição imigratória que estava mais ou menos estancada desde o pós-guerra" (Souchaud, 2010, p. 50), convertendo-se, segundo Faria (2015, p. 38), em um país de imigração e emigração, trânsito e retorno de brasileiros. Nesse cenário, novos perfis migratórios apareceram e, em especial, a imigração haitiana.

As primeiras levas migratórias do Haiti destinavam-se aos países do norte global precisamente Estados Unidos, Canadá e França e, "desde a independência até o fim do século XX, [esteve] estreitamente ligada à economia e à política (por conta do isolamento infligido, da instabilidade das instituições do Estado, das políticas econômicas impostas ao país e das suas ditaduras, das ocupações militares)." (DIEME, 2018, p. 26). No entanto, a diáspora haitiana tem demonstrado uma alteração nestes cursos. Estudos variados apontam para a presença em volume crescente de haitianos em países da América do Sul e Central. No caso da América do Sul, os principais países de chegada têm sido, por ordem, Brasil, Argentina e Chile (DURAN e GONZALES, 2016, p.36).

A escolha do Brasil como destino nos projetos migratórios haitianos está relacionada basicamente aos seguintes fatores. Em primeiro lugar, ao recrudescimento das fronteiras dos países tradicionalmente mais procurados pelos haitianos, caso dos Estados Unidos e da França (BAENINGER e PERES, 2017), políticas que se combinaram com a percepção do relativo esgotamento da

capacidade de atender às intenções dos mesmos, como revelaram as entrevistas. Em segundo, ao terremoto ocorrido em 2010 no Haiti. Em terceiro, às medidas de apoio que o governo brasileiro ofereceu aos haitianos, tais como os vistos humanitários e o acesso a um mercado de trabalho que à época parecia promissor ao imaginário tanto haitiano quanto global.

Os haitianos foram o único grupo de imigrantes amparados pela Resolução Normativa nº 97, de 12 de janeiro de 2012, do Conselho Nacional de Imigração (CNIg) que "dispõe sobre a concessão do visto permanente previsto no art. 16 da Lei nº 6.815, de 19 de agosto de 1980, a nacionais do Haiti". Com essa resolução, qualquer haitiano que comprovasse residência no Haiti e não tivesse antecedentes criminais, poderia solicitar o visto por razões humanitárias. Como já mostrado no relatório do Observatório das Migrações Internacionais (OBMigra) do ano de 2014, os imigrantes haitianos passaram a ser, no curto espaço de três anos (2011-2013), a principal nacionalidade no mercado de trabalho formal no Brasil. De acordo com os dados da Relação Anual de Informações Sociais (RAIS), observa-se igualmente o crescimento com taxas positivas do coletivo haitiano na primeira metade da presente década, passando de 815 pessoas no mercado de trabalho formal brasileiro em 2011 a 30.484 em 2014.

A atual crise econômica no Brasil, com um desemprego girando em torno de 12% da população e a primeira retração da economia brasileira, caracterizando o maior "encolhimento" do PIB desde 1990, afetaram diretamente a classe trabalhadora, inclusive os migrantes. O país vem atravessando uma recessão econômica que apresenta uma série de dificuldades, tanto para o setor público, quanto para o privado (IBGE, 2015). Segundo o Relatório Anual do OBMigra,

> Evidenciou-se que durante os nove primeiros meses de 2015, com o país já imerso em uma crise econômica, o número de admissões de imigrantes no mercado de trabalho formal superou o de demissões. No entanto, desde outubro de 2015 até junho de 2016, a movimentação dos trabalhadores imigrantes no mercado formal, em termos de admissão e demissão, teve um balanço negativo, com o número de demissões superando as admissões. Esse saldo sinaliza que pela primeira vez nesta década, desde a instalação da crise econômica, os imigrantes passam a ser afetados também com a perda de emprego, especialmente durante os primeiros meses de 2016. (OBMigra, 2016, p. 142)

Em consequência, em 2016 houve uma queda nas emissões de carteiras de trabalho, que passaram de 41.352 para 32.065 (OBMigra, 2017, p. 87). Não obstante isso, a nacionalidade haitiana se manteve em primeiro lugar entre as nacionalidades que mais solicitaram a expedição deste documento e aquela que apresentou maior movimentação no mercado de trabalho brasileiro. Apesar disso, segundo os dados do Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (CAGED), no ano de 2016, a movimentação dos trabalhadores imigrantes apresentou um balanço anual negativo, fruto das 40.066 admissões e das 50.959 demissões, o que gerou um saldo negativo de 10.893. Os haitianos permaneceram com 47% do total de admissões (*apud* OBMigra, 2017, p. 88.). Pode-se inferir assim que as crises econômicas surtem efeitos sobre as populações imigrantes, cabendo observar de que modo a migração internacional é sensível aos solavancos das crises e a forma como a elas se ajustam.

As novas migrações subvertem os espaços nacionais para formar novos espaços transnacionais cujos sujeitos aí constituídos carregam subjetividades com lógicas próprias e distintas destes espaços nacionais (WIMMER apud BAENINGER e PERES, 2017). Esse parece ser o caso dos haitianos constituídos desde a primeira infância em posições articuladas a uma dinâmica diaspórica e de horizontes globais (HANDERSON, 2014). Durante a entrevista no grupo focal, Robert trouxe a seguinte fala ilustrativa da condição no Haiti:

> *Se eu vou falar do meu caso, que eu me venho aqui no Brasil, não é uma coisa que é só levantar um dia que a gente vai pro Brasil. Não. Desde pequenininho a gente tinha a ideia pra viajar, mas não é especificamente o Brasil que a gente quer escolher. Na minha cidade, onde a gente cresceu, a gente viu, por exemplo, uma palavra que se chama "diáspora": quando uma pessoa viajou, pouco tempo, e fez uma casa, quando ele voltar, como um presidente, todo mundo [gestos de animação e comemoração]. Essa ideia vem de desde pequenininho. A minha geração chama de "geração pós 1986", depois da ditadura. Todos haitianos, o único sonho, o único sonho que ele tem, é um dia viajar. Tudo isso também ligado à situação política do Haiti também, porque nunca tem uma situação boa na questão de política. Toda vez tem instabilidade, golpe. Isso também cresce bastante essa ideia pra viajar. Essa geração não tem outra ideia que sair, fugir do Haiti. É a única alternativa que tem.*

Como se vê, a questão migratória no Haiti surge ao mesmo tempo como uma necessidade e como uma virtude, cujos sintomas podem ser vistos em expressões culturais e sobretudo no vernáculo haitiano em que o termo "diáspora"

aparece como central para significar práticas de sucesso e insucesso (HANDERSON, 2014). A migração haitiana implicaria ainda em uma "afinidade eletiva" (LÖWY, 2011) com a atual condição global em que migrar, de um modo ou de outro, parece ter se tornado uma condição central, isto é, para maior parte dos países migrar é uma condição, seja na sua forma de fuga (caso de países mais pobres e/ou instáveis política e economicamente), ou na forma de turismo (modelo mais sofisticado de migração)

MARCO TEÓRICO

Segundo Sayad (1998), o imigrante só existe quando cruza as fronteiras do Estado nacional. Por sua vez, Jarochinski (2017) afirma que a migração é um fenômeno que, em primeiro lugar, desafia as prerrogativas soberanas dos Estados, dado que cabe a ele permitir ou não o acesso de não nacionais em seu território. Com efeito, o Estado é a entidade encarregada de regular os fluxos migratórios em primeira instância, sendo uma de suas tarefas fundamentais regular as políticas migratórias em vista de manter os meios legítimos de controle dos movimentos fronteiriços e os determinantes dos padrões de circulação migratória (REIS, 2004; SICILIANO 2013).

Uma vez que o controle de entrada e saída nas fronteiras é essencial para a existência dos Estados-nação, observa-se o estabelecimento de canais transversais de comunicação entre estes agentes visando dar conta dos movimentos migratórios que lhe superam segundo suas capacidades administrativas tradicionais. Arango (2000, p. 42), aponta assim a existência de "espaços caracterizados pela associação relativamente estável de uma série de países receptores com um determinado número de regiões de origem", em uma tentativa clara de se antecipar aos novos tipos de movimentos migratórios. A Teoria do Sistema Mundial de Massey (2009) reitera esse postulado indicando que as migrações perfazem rastros estruturais resultantes da expansão de mercados e hierarquias globais que passam ao largo das razões de existência dos Estados-nação.

A globalização tornou o mundo mais fluido e instável, abrindo-se em novos circuitos que redesenharam as configurações postas até a segunda metade do século passado (WENDEN, 2013; BAUMAN, 2003; CASTEL, 1998). Assim, embora

o móbile central da migração ainda resida na busca por terra e trabalho, as dinâmicas migratórias, em função dos imperativos contemporâneos, assumem novo formato. Vemos então as redes e diásporas estabelecerem circuitos migratórios inteiramente novos, transbordando as antigas fronteiras nacionais e chegando mesmo a desafiá-las em seus braços institucionais (AUDERBERT, 2012; SAYAD, 1999; PORTES e WIND, 2004). Com efeito, como afirma Bourdieu a respeito das análises de Sayad (1998), cabe-nos "devolver aos imigrantes o seu passado", ou seja, erguer as condições que antes de mais nada o tornaram um emigrante, levantar as relações que habilitam o processo migratório e facultam aos migrantes a dirigir-se, permanecer e integrar-se nas sociedades de destino (SOARES, 2017). Em resumo, tais movimentos nos obrigam a voltar a atenção aos próprios agentes à frente destes fluxos, uma vez que demonstram certo distanciamento dos antigos padrões migratórios, a saber, da emigração linear dos países do sul pouco desenvolvido rumo aos países do norte desenvolvido. É, pois, através de seus projetos migratórios oriundos de problemas locais, junto às possibilidades por eles vislumbradas de desenvolvimento de algum aspecto de suas vidas, que mapeamos e reconstruímos a maneira como reinventam percursos e articulam redes.

O PAPEL DAS REDES NOS PROJETOS MIGRATÓRIOS E NOS PROCESSOS DE INSERÇÃO

Os imigrantes mantêm relações entre si antes e depois de migrar. As redes migratórias funcionam como um emaranhado de relações e "estratégias postas em marcha pelos próprios migrantes ante o jogo de poderes nacionais e internacionais, e para interpretar a permanente redefinição das relações de solidariedade e de conflito, em distintos níveis[1]" (PEDONE, 2004, p. 107). Dentre as teorias clássicas da migração, a teoria do capital social (ARANGO, 2000) destaca a importância as redes como mecanismos de apoio social dos imigrantes antes, durante e depois dos percursos migratórios. Com efeito, as redes podem ser consideradas como

[1] Tradução nossa.

> Una forma de capital social, en la medida en que se trata de relaciones sociales que permiten el acceso a otros bienes de importancia económica, como el empleo o los salarios más elevados [...] Asimismo, en este marco más amplio tienen cabida, como se ha señalado, otras instituciones intermediarias - redes de contrabando o grupos benéficos y humanitarios – que, con distintos propósitos y objetivos, ayudan a los migrantes a superar las dificultades de entrada (ARANGO, 2000, p. 42).

As redes são, portanto, formas de capitais sociais que atuam ora em níveis formais ora em níveis ilegais. Apoiam e expandem as competências sociais e políticas dos imigrantes nos países receptores. Graças a essa bagagem de capitais, as redes amenizam as condições de vulnerabilidade presentes nos trajetos migratórios, facilitando aos imigrantes o acesso a outros bens. Oliveira e Kulaitis (2017, p. 42) definem esses bens, informações e recursos adquiridos nos percursos migratórios como *capital de mobilidade,* ou seja, "bens (simbólicos e materiais) que se apresentam sob a forma de conhecimentos migratórios - formalidades administrativas, procedimentos de viagens, domínio de línguas estrangeiras e costumes - e posse de documentos (cartas de estadia, passaporte ou contratos de trabalho)". Esse capital é adquirido pelo indivíduo através de experiências próprias, de familiares ou de indivíduos a ele ligados, e podem ser transferidas e/ou compartilhadas.

As redes têm um efeito positivo sobre os deslocamentos migratórios. Elas se expandem e se complexificam, prolongando suas ramificações para dar continuidade ao processo de assimilação de novos migrantes, elevando o nível de eficácia na medida em que reduz os riscos e custos de processos migratórios subsequentes. Dito de outro modo, com a migração continuada, a incerteza se reduz, facilitam-se outros deslocamentos, enquanto cria-se o "knowledge of the field" (SPAAN y HILLMAN, 2012, p. 66) que ajuda a projetar as possibilidades das próximas mobilidades.

São as redes que permitem aos imigrantes elaborar e re-elaborar projetos migratórios, ajustando-os aos marcos estruturais existentes. Para Hernández-León (2005, p. 2), em resumo, "essas redes são a infra-estrutura social que sustentam o processo migratório. Elas também têm a capacidade de envolver indivíduos e grupos

sem experiência direta de migração nesse processo social[2]". Desta maneira, o processo migratório tende a crescer e se tornar mais denso envolvendo distintos níveis de ação, ao ponto de sustentarem-se por si mesmos independentemente das políticas que buscam os controlar (MASSEY, 1999, p. 47; CASTLES 2004, p. 860).

HABITUS MIGRANTE E A CONSTRUÇÃO DE PROJETOS MIGRATÓRIOS

Para Oliveira e Kulaitis (2017) os projetos migratórios dos agentes são realizados *pari passu* das redes a que estão ligados, mas também da quantidade de capital de mobilidade acumulado e do *habitus* migrante interiorizado. O habitus é um sistema de disposições que permite antecipar o resultado das práticas sociais, "como se a probabilidade *a posteriori* de um acontecimento, que é conhecido a partir de uma experiência passada, comandasse a probabilidade *a priori* do que lhe é subjetivamente auferida" (BOURDIEU, 2000, p. 259). No caso dos percursos migratórios, o habitus torna-se uma espécie de

> [...] conjunto de disposições adquiridas que funcionam como princípio gerador de representações e práticas migratórias. Tem sua origem e formação nas experiências migratórias pessoais ou vivenciadas, ainda que apenas discursivamente, no interior do grupo étnico e/ou familiar. Esse tipo de habitus se apresenta como fonte de inspiração e como facilitador dos percursos migratórios (OLIVEIRA e KULAITIS, 2017, p. 42).

Porém, tais disposições atuam de forma distinta em cada agente, em função da cotidiana dialética da interiorização da exterioridade e vice-versa. Como podemos ver, o habitus migrante diz respeito a um mundo dividido em dois universos com lógicas distintas: o universo de partida e o de chegada. Epistemológica e metodologicamente, isso significa que a reconstrução analítica deste habitus exige a compreensão da gênese deste processo em dois universos distintos, no caso em tela, Haiti e Brasil. Nesse sentido, o projeto migratório apresenta-se como a parte mais objetiva e racionalizada do habitus migratório, sendo o resultado de equações elaboradas pelo agente migrante de acordo com sua experiência no campo migratório. Em outras palavras, é resultado de uma avaliação dos elementos que lhe

[2] Tradução nossa ("these networks are the social infrastructure that sustains the migratory process. They also have the capacity to involve individuals and households with no direct migration experience in this social process.").

foi possível apreender na totalidade das relações com outros agentes e suas experiências migratórias, do conhecimento do campo, observando os riscos, as probabilidades de sucesso e de insucessos. Isso lhe permite antecipar as ações que apresentam maior chance de auferimento de lucros ou de fracasso.

O projeto migratório abarca todo o percurso entre fronteiras, indo desde a situação pré-emigração até os ajustamentos feitos no lugar de destino. No local de partida, antes e durante a tomada de posição de emigrar, o migrante busca antecipar suas chances objetivas de sucesso de acordo com as informações recolhidas e projetadas em um futuro que ele visualiza mentalmente. É isso que propõe Bourdieu (2000) ao afirmar que a probabilidade de sucesso de uma ação depende do ajuste das expectativas subjetivas às chances objetivas. Assim, o planejamento ou os projetos migratórios são elaborados de acordo com o grau de conhecimento dos espaços sociais nos quais os migrantes pretendem se instalar. Não se trata de uma operação natural; ela diz respeito ao alcance das redes, tanto ao modo como foram construídos os habitus migratórios, quanto ao contexto de sua produção e da posição na qual os destinos migratórios estão dispostos. Nesse caso, o lugar que o Brasil e suas regiões ocupariam na hierarquia de destinos visualizadas pelos haitianos.

Cabe ressaltar que aqui lançamos foco sobre os agentes migrantes enquanto espaços de inscrição dos processos sociais em que se pode analisar as variáveis determinantes dos novos fluxos migratórios, construindo e avaliando as categorias criadas junto ao campo e a estes agentes.

A CRISE SEGUNDO OS HAITIANOS

Durante a pesquisa realizamos um grupo focal e doze entrevistas semi-estruturadas, seguindo o critério de heterogeneidade e acessibilidade, com recurso ainda à técnica da bola de neve. No total contou-se com vinte e nove participantes entre homens e mulheres haitianas, todos eles maiores de idade, classificados em função do ano de chegada no Brasil.

O ano 2015, além de estar no intervalo de tempo que marca o início do volumoso fluxo migratório haitiano ao Brasil, é também o ano em que se intensifica a crise econômica e de emprego (FELDMAN-BIANCO et al, 2017). Num primeiro

momento, imaginamos que a crise provocaria uma significativa diminuição na absorção da mão de obra que estava chegando ao país. Nesse sentido, buscamos investigar como estes agentes responderiam a este déficit conjuntural e qual o papel que as redes e capitais disponíveis na elaboração das estratégias de resposta às dificuldades encontradas.

Dentre os vinte homens entrevistados, treze chegaram antes do ano 2015 e sete depois dessa data. Dentre as nove mulheres haitianas entrevistadas, seis chegaram depois de 2015, sendo que duas delas têm apenas 18 anos e são solteiras. As quatro restantes são casadas e vivem atualmente com seus respectivos esposos e filhos (Quadro 1).

Segundo os níveis educacionais dos participantes, do total de mulheres apenas duas disseram ter realizado estudos (técnico ou de graduação) antes da chegada ao Brasil. Outras duas estão atualmente concluindo o ensino médio. Duas outras estão matriculadas em cursos técnicos, e outra está em um curso de enfermaria. Finalmente, apenas duas mulheres são estudantes universitárias enquanto que apenas uma delas não está realizando nenhum tipo de formação. Todas as entrevistadas demonstraram compreender, em níveis variados, a língua portuguesa. Além disso, três delas falam o francês e duas o espanhol.

Os homens participantes demostraram ter mais bagagem de estudos. Em geral todos os vinte completaram os estudos escolares (ensino médio) previamente à saída do país de origem e, atualmente, fazem estudos técnicos ou estão concluindo uma segunda formação superior. Dentre eles, apenas quatro participantes homens não especificaram seus estudos.

QUADRO 1. Matriz entrevistados em Curitiba por ano de chegada e nível educacional

Ano de chegada		Nível educacional	Participantes		Total
			Homens	Mulheres	
Antes do 2015	2010	Graduação ou técnico	Richard	Amelie	16
	2012	Graduação ou técnico	Denes; Rigot		
	2013	Ensino médio	Binnie; Mimoume		
		Graduação ou técnico	Robert; Boilly; Dans; Nivard	Lena	
	2014	Ensino médio	Paul; Dieu		
		Graduação ou técnico	Karl; Galguer	Shedy	
Depois do 2015	2015	Ensino médio	Michel		13
		Graduação ou técnico	Charly	Lounee; Badria; Regina; Geneve	
	2016	Graduação ou técnico	Lynden ; Dieugo	Kettia; Chana	
	2018	Graduação ou técnico	Benjamin; Cherlot		
		Pós Graduação	Paul		
Total			20	9	29

FONTE*: Elaboração do quadro a partir da pesquisa de campo.*

O PAPEL DAS REDES MIGRATÓRIAS E DOS CAPITAIS DE MOBILIDADE: A EMERGÊNCIA DO BRASIL E CURITIBA NO HORIZONTE MIGRATÓRIO HAITIANO

Como já mencionado na segunda seção, o Brasil nunca foi o destino mais procurado dos haitianos. Contudo, o país tornou-se uma opção viável. Os elementos que mais pesaram na opção Brasil são: a possibilidade de trabalhar legalmente, o tipo de trabalho e salário correspondente, gastos com moradia e outros insumos, possibilidade de estudar e baixo risco de ser preso ou deportado. No depoimento abaixo, pode-se avaliar quais os elementos mais demandados nos circuitos das

redes, e como o Brasil passou a figurar na hierarquia dos lugares de destinos mais buscados:

> -Você mantém contato com eles, com os haitianos que estão fora do Brasil?
> *- O tempo todo*
> - E eles falam como é que é lá, se é melhor, se é pior, se vale a pena ir pra lá?
> *- Sim... perguntam se é bom, se o brasileiro contrata nós. Porque tem pessoa que sempre quer saber como o brasileiro contrata nós. E, pra mim, acho que o Brasil é o melhor país que contrata haitianos bem. É melhor que França, Estados Unidos... Porque quando uma pessoa chega lá na França, não é fácil pra você trabalhar, um haitiano. Não é fácil. Não é fácil também pra você sair na rua. Se você sai na rua o policial vai pegar você e mandar de volta lá pro Haiti. Por exemplo, eu cheguei aqui no Brasil ilegal, quando eu cheguei fiz todos meus documentos, fui lá na Policial Federal e fizeram toda minha documentação.*

O depoimento acima nos remete ao que Baeninger e Peres (2017) denominam “migração de crise”, ou seja, modalidade de migração marcada pela urgência em encontrar condições mínimas de sobrevivência, como trabalho, consumo e moradia. Outro fator de peso na escolha de migrar para o Brasil é o sistema público de ensino, com suas diversas formações em nível técnico ou superior. Dentre os entrevistados, foi unânime o desejo de começar e dar continuidade à formação escolar ou terminar um curso de graduação. Já dentre os diplomados, encontramos ainda o desejo de dar continuidade à qualificação profissional através de uma segunda graduação ou em cursos de pós-graduação, em nível de mestrado ou de doutorado. Galguer, por exemplo, chegou no Brasil em 2014 por influência de um amigo que recomendou-lhe o país como possibilidade de continuar seus estudos. No Haiti ele havia terminado sua graduação em Educação e Ciências Econômicas e, como seu desejo era fazer um mestrado, aceitou o conselho e migrou para o Brasil:

> *Através dessa dica, eu vim pra cá, pra enfrentar a realidade. Mas, quando eu cheguei, comecei a trabalhar um pouquinho num restaurante como auxiliar de cozinha, lavar louça, panela. Depois eu fui assador de pizza. E enquanto eu tava fazendo aula de português aqui... através da associação dos haitianos, daí eu consegui me informar sobre o processo de ingresso pra quem é refugiado ou imigrante... Daí eu fui, eu me candidatei, daí deu certo. Eu consegui uma vaga para estudar matemática, graduação,*

> *na UFPR. Daí ano que vem eu vou me forma em matemática…Isso, minha terceira graduação.*

Na fala de Galguer podemos ver como os estudos são fundamentais na escolha do Brasil como destino migratório, e como a mobilização das redes facilitam tanto a realização desse objetivo quanto, após a chegada, o aprendizado da língua portuguesa e das normas jurídicas. Em contrapartida, o migrante vê-se obrigado a atender às necessidades dessa mesma rede, realizando ações direcionadas a outros imigrantes[3].

A opção por Curitiba, como cidade de destino, insere-se numa perspectiva mais ampla. Além das possibilidades de estudos, a cidade apresenta condições de vida atraentes aos haitianos, tanto em termos de oferta de emprego quanto em termos de segurança e de tranquilidade, consideradas superiores quando comparadas àquelas oferecidas em cidades como São Paulo ou Porto Alegre, onde alguns dos entrevistados moraram anteriormente: "*A razão que me faz escolher Curitiba…[é que] quando a gente faz uma pesquisa, ela aparece como a cidade mais tranquila do Brasil, Curitiba. A gente gosta de um lugar que tem paz*" (Denes).

Paul tem uma trajetória parecida com a de Galguer. É casado, tem 44 anos e três filhas. Antes de migrar sozinho para o Brasil, viveu com sua família a maior parte de sua vida na República Dominicana, onde havia se graduado em Ciências da Comunicação, em Teologia e obtido dois títulos de mestre, um em Educação e outro em Teologia. Queria continuar seus estudos e fazer doutorado em sociologia. Foi ao Chile com esse objetivo, mas foi "atracado"[4], preso e deportado. Durante sua permanência no Chile foi agredido com um porrete de madeira, tendo inclusive perdido a consciência. Traumatizado por essa experiência, decidiu retornar à República Dominicana, quando tomou nova decisão de partir, dessa feita para o Brasil, com o objetivo de doutorar-se. Aconselhado por amigos que residiam no Brasil, animou-se após pesquisar e conhecer o sistema educacional do país:

> *- Yo tengo una amiga, que venía de República dominicana también, a vivir en Curitiba, y decidí venir para acá.*
> – Fue esta amiga que te recomendo venir para acá?

[3] A própria participação em nossa pesquisa, intermediada por algumas lideranças dessa mesma rede, funciona também como uma contrapartida ao auxílio recebido.
[4] Termo pode significar ter sido assaltado, roubado, ou ter sido alvo de uma batida policial. Nesse caso pensamos que é o caso da batida policial.

> – *Si*.
> – Y qué te parece hasta ahora?
> – *No, [risadas] hasta ahora está bastante bom. Pero as veces me da miedo, por eso no caminho casi, na calle, de noche... pero con el tiempo creo voy a ganhar más confiança a la calle.*

Ao chegar ao Brasil, residiu por um curto tempo na cidade de São Paulo, onde foi novamente agredido, o que aprofundou ainda mais o antigo trauma e o fez decidir a deixar aquela cidade. Descreveu a cidade de Curitiba como tranquila e nos deu a impressão de estar superando o trauma das agressões sofridas. Quando perguntado qual havia sido o fator determinante para vir ao Brasil, reafirmou o desejo de fazer o curso de doutorado, projeto ora em andamento.

O Brasil e Curitiba foram descritos como os melhores lugares para a realização dos projetos migratórios. Através de redes de apoio, cuja longevidade e eficácia dependem daqueles que partem, os projetos pré-emigração vão sendo realimentados. Badria, outra entrevistada, revela o momento preciso de constituição da rede familiar:

> *Eu fui convidar minha mãe, porque meu sonho é fazer minha mãe viajar e aí eu pedi para minha mãe vir conhecer o Brasil. Minha mãe decidiu que não quer viajar porque ela é de idade e não é pra ela, é melhor que eu faça isso para outro. E aí eu convidei outro irmão, ele não aceita e fui convidar ele [apontando para outro participante]. E ele disse beleza tudo, e veio aqui para ficar comigo.*

Sheedy relatou uma experiência próxima àquela de Badria. Afirmou ter viajado diretamente desde o Haiti com o consentimento e apoio financeiro dos pais que já residiam no Brasil: *"Eu estou com meu pai, minha mãe, minha tia e meu irmão. Meu pai veio primeiro, e depois veio pra cá nós três".* Em resumo, os depoimentos colhidos indicam que o Brasil passou, com o apoio das redes, a constituir novo destino de imigração.

Por outro lado, verificamos que o imaginário que se tem do Brasil é construído sobre bases frágeis[5] como, por exemplo, a paixão pelo futebol. Segundo Badria, *"o sonho do meu esposo era conocer Brasil [...] porque nós somos pessoas muy torcido por el futebol do Brasil. E o sono de nós é ter dinheiro, vir pro Brasil e*

[5] Trata-se de um conjunto difuso de encantamentos e imagens superficiais, da crença de que vão "encontrar os jogadores de futebol na rua", etc. e não de pesquisa aprofundada sobre o sistema educacional ou o mercado de trabalho, como o fez Galguer, Paul ou Charles.

olhar o futebol mesmo. [...] Meu sonho é vir para o Brasil olhar o jogador que eu adoro[6]*."*

ESTRATÉGIAS FRENTE À CRISE: PROBLEMAS METODOLÓGICOS

Uma das clássicas questões dos estudos migratórios diz respeito à forma como o imigrante percebe o país de destino e como reage às situações do dia-a-dia, que são necessariamente diferentes daquelas elaboradas pelo nativo (SCHUTZ, 2011). Assim, se para o habitante local o significado de crise navega por termos tais como rompimento, alteração, descontinuidade (visto através de instrumentos de análise de larga escala, de operadores conceituais, medidores estatísticos, etc.), para os migrantes a mesma situação, ainda que negativa, pode significar continuidade, regularidade ou normalidade, dependendo do momento de sua chegada no país e de suas formas de inserção.

Analisando as respostas que os imigrantes haitianos deram para a crise, deparamo-nos, portanto, com esse problema metodológico. A crise aparecia para os entrevistados de forma mais ampla do que esperávamos vê-la enunciada. Regra geral, surgia através de associações muito sutis com outras dimensões da vida social. Em outros momentos, porém, parecia ser simplesmente negada. Dito de outro modo, nem sempre a percebiam como esperado ou, quando isso ocorria, a interpretavam de uma maneira particular. Nos vimos frente à "imposição da problemática" de que fala Bourdieu (2003, p. 223), isto é, momento em que o pesquisador supõe "que toda a gente pode ter uma opinião […], que a produção de uma opinião está ao alcance de todos […], que todas as opiniões valem o mesmo [...], e que há um consenso sobre os problemas". Diante disso, estabelecemos mecanismos mínimos de controle (uma vez que não haveria como não interferir de algum modo), no intuito de não induzir os entrevistados a falarem de um problema que talvez nem mesmo exista para eles da forma como colocado. Assim, passamos a expor aos mesmos o que entendíamos por "crise nacional", "econômica", etc., aguardando para observar como eles reagiam a esses temas.

Além disso, a análise da situação econômica, das formas de inserção e das experiências no mercado de trabalho foram conduzidas de modo a não tomar como

[6] Esse desejo apaixonado atinge grandes proporções, com impacto inclusive em certas práticas sociais, como revelou Lena: "*[...] alguns chegam a apostar a casa, a empresa, e as próprias mulheres nos jogos do Brasil*".

pressupostos os dados sobre desemprego ou desempenho da economia, buscando apresentá-los a partir da própria vivência no trabalho de campo. Partimos da hipótese segundo a qual o aumento do desemprego, por exemplo, só deveria ser sentido por haitianos que já estão no Brasil há pelo menos quatro anos uma vez que a crise foi mais presente a partir de 2014, somente os imigrantes que estavam no Brasil desde antes dessa data (pelo menos 2012 ou 2013) estariam aptos a falar dela (ou de um "sentimento de crise") ou seja, de uma alteração nas condições de vida e de trabalho ou enfim uma precarização em dimensões variadas de suas vidas sociais.

Mesmo tendo dividido nosso grupo entre aqueles que haviam chegado antes e depois de 2015 (ver Quadro 1), respostas ambíguas nos foram dadas às conversas que travamos em torno desse eixo, ora não aludindo diretamente a ela, ora não dimensionando as características gerais de uma situação crise (queda de salários, aumento nos preços dos produtos gerais de subsistência, acirramento da competitividade laboral, etc.). Contudo, de maneira geral, a crise foi percebida pelos haitianos tal como se pode ver adiante:

> *Imigrante não pode viver em um país estrangeiro sem trabalhar. Daí a questão econômica é muito importante. Para você se sustentar em um país estrangeiro você precisa trabalhar pra pagar aluguel, pagar conta. E também quando vocês perguntam se a gente está passando por essa crise econômica do Brasil....isso 100% dos imigrantes vão responder sim, porque pra poder sobreviver você precisa fazer compras. (Galguer)*

Apesar de estarem cientes do "momento difícil" pelo qual passa o Brasil, alguns deles vêm conseguindo posições no mercado de trabalho, o que pode relativizar a forma como compreendem a crise no emprego. Vejamos a esse respeito o depoimento de Badria no grupo focal:

> *Meu esposo veio ao Brasil em 2013, e eu fiquei no país que eu estava, com dois filhas. Depois de dois anos dele eu perguntava pra meu marido: como está Brasil? Tipo, ele fala "ah, Brasil tá ruim agora, porque o Brasil tá em um momento ruim". O momento que ele chegava, 2013, o Brasil tava em um momento super bem... E ele dizer: "é, pero vai melhorar!" E eu dizer:"ai, eu não quero vir. Eu sou uma mulher muy trabalhadora, eu não gosta de depender de homens, eu vou ficar sem emprego". Ele disse: "vem, vai melhorar. Vem, vai melhorar". E aí 2015 eu arrumei papel e vim com dois filhas. E fiquei aqui, e eu passo por o que não quis passar, e eu ficar desempregada, quase dois anos desempregada. E eu ficar louca*

> *porque eu deixei meu emprego jogado no país que eu tava desde sete anos. E eu vir no Brasil, [para] ficar sem emprego. Meu esposo estava trabalhando e eu estar sem emprego. Todo lugar que eu ia, eles pedem: "experiência, experiência...". E eu: "meu deus do céu, o que eu vou fazer sem experiência". Aì eu conheci a Nadine (liderança dos haitianos), eu fui estudar português pra falar melhor com a gente, [e disse]: "Nadine, eu quero trabalhar, porque [só com] meu esposo [trabalhando] a renda não é suficiente pra casa. Aí eu fui fazer curso de gastronomia no Positivo, minha formatura foi 12 de dezembro do ano passado e em 12 de janeiro fazer um mês que eu estava assinada na carteira [risadas]. E aí eu entrei em um café bem legal, na [rua] Marechal Floriano Peixoto (centro de Curitiba), uma amiga que fez gastronomia no curso junto comigo, ela trabalhava lá, e ela foi me indicar porque tinha vaga lá. E depois de três meses já eu tava na promoção. Eu fui auxiliar geral, que tipo lava panela, faz tudo. E agora eu tenho quase um mês lá eu sou auxiliar oficial, agora sou eu o chefe, tipo eu que cuida de tudo. Agora eu não tem que lavar panelas, mexer, tudo [risadas]. Agora eu estou esperando que deus continue caminhando pra eu ser não só auxiliar, pra eu ser empreendedor de minha própria negócio de cozinha*.

PARA ALÉM DO MERCADO DE TRABALHO

Situações de crise potencializam projetos de retorno ou incentivam projetos de circularidade entre países terceiros? Quais os elementos, que aparecem nos discursos dos imigrantes, capazes de motivar a permanência ou a saída de um determinado ambiente?

A "crise do Brasil", tal como encontra-se descrita nos dados oficiais, enunciados pelos órgãos de imprensa e institutos de pesquisa, apareceu nas falas dos entrevistados, de maneira mais ampla, associada à questão do racismo. Um participante do grupo focal, ao definirmos o que entendíamos por "crise", falou nesses termos:

> *A economia, a crise, não é o problema. A crise econômica é uma coisa que ajuda a entender melhor como funciona essa sociedade. Os problemas que temos agora não é problema de agora. Já existia. [...] O haitiano vê a crise [como] social, porque a crise não é só econômica. Ficamos [só] analisando a questão econômica… para mim é bom, mas para entender melhor como funciona essa cidade, eu sempre dou um exemplo. Uma mulher haitiana que chegou aqui há dois ou três meses, por causa da cor dela, conseguiu um emprego [escondido na cozinha] que é porque ela é negra, haitiana negra. Portanto existe o problema da economia...às vezes para conseguir um emprego não é só a crise econômica. É mais do que isso.* (Rigot)

Durante o grupo focal, notamos que o tema da "crise" estava efetivamente associado à questão do racismo. Com efeito, o preconceito de cor[7] foi frequentemente citado como o principal obstáculo enfrentado, embora também fosse expresso de maneira ambígua, ora como central, ora como algo que não deve ser levado em conta "para não dar força àquele que utiliza do preconceito para inferiorizar", como afirmou Lena. Robert referiu-se inicialmente à questão como uma "bobeira, uma perda de tempo", algo que só existiria na cabeça daquele que discrimina racialmente. Contudo, em seguida, sua fala demonstra o peso decisivo que tem em suas vidas:

> *Em nós, infelizmente, a cor é mais identificável. Por exemplo se vocês veem um negro na rua... é migrante. Quando eu digo, por exemplo Lorena, Lorena não é migrante, se ela não fala ninguém vai saber que é do Peru, porque a cor dela é quase igual à dos brasileiros, sabia? Mas nós que são negro...qualquer lugar que nós chegamos... 'o imigrante! o haitiano!' [...] pra mim não é uma coisa de economia"* (Robert).

A questão racial surgiu com mais força, contudo, em relação à retração do mercado de trabalho:

> *Em 2010 até 2014, as coisas tavam melhor. Porque quando, em 2011, começaram a chegar bastante haitianos, não eram os haitianos que foram lá buscar trabalho, é a empresa que tá chamando nós, pessoal, para ir trabalhar. Tem momento que não tem quantidade para a empresa que está chamando. Tanto para ficar em Curitiba, quanto para ir para outra cidade a trabalho. Em final de 2014, começa a diminuir as coisas. Pouco empresas está chamando: "ah, eu preciso cinco pessoas." No momento de 2011 até 2014, pessoa não precisa falar português. Entrou 2015, começou a dificultar as coisas, pessoa não consegue trabalho, empresa não chama mais, começa a mandar os haitianos embora, começa a ter xenofobia.* (Amelie)

O início da crise foi claramente identificado aqui, tanto através da redução da oferta de trabalho, quanto através de sintomas derivados, não diretamente econômicos, de um acirramento da competitividade no ambiente do trabalho, com elevação de exigência de competências e qualificações para o cumprimento das mesmas funções que eram exercidas com qualificações mais baixas.

Com efeito, o preconceito e a xenofobia apareceram em praticamente todos os discursos. Muitos haitianos preferem não falar do assunto, respondem com

[7] Não seria adequado falar em preconceito de "raça" uma vez que não trabalhamos com esse conceito aqui e questionamos sua validade para tanto. Mesmo assim trazemos alguns autores no decorrer do texto que usam o termo. Porém quando o citarmos não será em seu sentido conceitual. A palavra "cor" dá relevância a demarcação a partir de traços aparentes, e não a argumentos que busquem substâncias para além da visibilidade corpórea.

sorriso irônico quando questionados sobre a existência de preconceito, ou ainda negam que são vítimas de tais atos. Há sempre uma atmosfera de vergonha e constrangimento em torno do assunto, sobretudo em uma situação de pesquisa. Para não serem vítimas simplesmente, devolvem o ataque ao agressor, na forma de ironia ou outras estratégias de redução dos efeitos de sua ação, atribuindo-lhe alguma incapacidade, pouca inteligência, ou mesmo denunciando-o. Lena por exemplo, quando trabalhava em um restaurante fast food, ao reclamar com um colega que era a sua vez de ficar na chapa fazendo hambúrgueres, escutou que era ela quem deveria ficar naquela função porque sua cor era mais adequada para a função uma vez que a protegia de queimaduras. Lena o denunciou para seu superior que tomou medida punitiva em relação ao agressor.

Charle também elencou várias situações de preconceitos explícito. No ônibus, ao voltar do trabalho para casa, foi chamado de “macaco” e frequentemente vê pessoas levantarem-se com hostilidade quando ele divide o assento num transporte público. No próprio trabalho, em uma loja de venda de produtos variados, alguns clientes afirmaram não querer ser atendidos por ele e chegaram a pedir que sua gerente o mandasse embora. Charle contextualizou sua fala, remetendo-a a uma situação mais ampla de vida, de que “a vida é dura”, e que haveria que se lutar constantemente, sem baixar a cabeça. Contudo, demonstrando o quanto tem sido duro suportar as situações de racismo, afirmou que chora ao chegar em casa quando isso acontece[8].

As hostilidades, os ataques racistas, o tratamento discriminante, as ações xenofóbicas, como dito anteriormente, não são consequências da crise. Ao contrário, como afirmou um entrevistado, caracterizam a condição corrente vivenciada pelos haitianos no Brasil, situações que se tornaram, contudo, mais comuns com a crise. Durante o trabalho de campo ouvimos mais de um entrevistado afirmar que não conhecia o racismo no Haiti. Como afirmou Rigot, “*A economia, a crise, não é o problema. A crise econômica é uma coisa que ajuda a entender melhor como funciona essa sociedade. Os problemas que temos agora não é problema de agora. Já existia*”.

[8] Charle é formado em computação e matemática e não vê sua esposa e filha há mais de cinco anos.

O preconceito de que nos falam os imigrantes, seja ligado aos atributos físicos e comportamentais (cor, vestimenta, modo de ser) ou à condição de estrangeiro, está presente na representação que se faz do imigrante. Segundo os entrevistados, isso acaba por impedir o uso dos capitais que dispõem, por exemplo, ao não terem reconhecidas as suas competências universitárias, por vezes bastante elevadas para o padrão médio brasileiro[9]. Tudo como se as oportunidades para demonstrar suas qualificações se fechassem, fossem desacreditadas de saída por serem "negros", "africanos", "imigrantes", refugiados". Essas qualificações são pejorativas e acabam produzindo uma distorção em suas trajetórias, embora sejam situações que, de resto, podem acontecer com outros grupos sociais igualmente vulneráveis.

Becker (2008) descreve esse tipo de situação como uma "constituição performática" do mundo social objetivo, enquanto capacidade de produzir discursivamente uma realidade a partir de nomeações e repetições destas nomeações. Dessa forma ações serão tomadas em relação a um objeto em função daquilo que se acredita que ele seja: "se os homens definem situações como reais, elas se tornam reais em suas consequências" (BECKER; 2008, p. 12). Dito de outra forma, o preconceito, existente nas estruturas cognitivas, acaba se materializando em estruturas sociais e, assim, transformando-se em constrangimentos de fato.

Em termos hipotéticos, é possível supor que o mercado de trabalho está previamente codificado, contendo dispositivos (de classificação e de discriminação) que, em função das representações que certos traços corporais assumem nas estruturas cognitivas dos agentes, alteram as oportunidades de trabalho dos imigrantes. Mamed (2017), investigando os haitianos que trabalham nas indústrias de abate de frango na cidade de Cascavel, no interior do estado do Paraná, encontrou quadro semelhante. De acordo com a autora, a análise do percurso laboral dos haitianos no Brasil,

> [...] demanda uma análise à luz da relação dialética do negro e do branco no mercado de trabalho assalariado, que evidencia o movimento de rebaixamento e exploração da força de trabalho negra e de outros grupos sociais em uma sociedade de base escravista. Ao conservar os traços

[9] É possível discutir essa afirmação porque de fato uma das consequências da retração do mercado laboral, nos setores menos qualificados, é o nivelamento das competências profissionais, a chamada "inflação dos diplomas", como afirma Bourdieu (2003).

> característicos de sua formação social, a sociedade brasileira apresenta uma estrutura sexual e racialmente hierarquizada do seu mercado, estando a maior parte da população, em particular mulheres e negros, nos estratos mais baixos e de menores salários (MAMED, 2015; p. 156-157).

Robert relatou nesses termos como viveu essa situação:

> *Eu tô há cinco anos no Brasil. Já fiz um curso de eletrônica aqui. Eu nunca [estive] fora da escola. E eu tô fazendo mais um de eletrônica. Eu sempre estou estudando. Olha, esse aqui é o curso que eu tô fazendo (mostra uma pasta repleta de diplomas e certificados). Eu estou sempre estudando. Sabe o que eu vi no horário de intervalo? Tem um monte de haitianos que estão estudando no centro e eu nunca vi um conversando com um brasileiro. Primeiramente, nós temos medo, porque já vimos muitos casos de brasileiros matar haitianos. Não pode namorar com brasileira. Tem um amigo meu que arrumou uma namorada brasileira e estava andando na rua, passou um brasileiro e falou: 'Ó! Pa! Pa! (Simulação de tiros). Vou te matar. Você está aqui só pra trabalhar'. Já vi isso, com meu próprio olho, lá em Pinhais, eu vi um caso assim. Lá na escola também é assim. Você conversa com brasileiro dentro da sala durante pouco tempo. Mesmo assim, se você tem vontade pra conversar não dá oportunidade. [...] Outra coisa. Chegou aqui no Brasil você vai lá ver, em cem empresas, você vai ver o cargo dos haitianos. Trabalha só na produção, limpeza...Por exemplo, eu cheguei no Brasil. Eu tenho um estudo [de] cinco anos na economia... Onde eu trabalhava eu cheguei com um diploma de economia. Já tinha uma experiência de quatro anos através da ONG que eu trabalhava lá no Haiti com cargo responsável (decisivo). Eu não vou pedir pros brasileiros "aceita meu diploma". Eu cheguei no Brasil [e] tudo bem. Eu fiz um curso de solda, eu comecei a trabalhar como soldador. Eu fiz um curso de dois anos. Meu auxiliar, pessoa brasileira que trabalha como auxiliar meu, fez um curso de ferramentaria seis meses. Na minha cara (na minha frente) ele já passou. Uma área de ferramentaria, que tem mais conforto. Tudo bem. A empresa deu e eu não vou pedir favor pra ninguém. Tudo bem. Mas isso também prova uma coisa: porque eu [que] tenho um estudo de dois anos... eu tenho um monte de certificado na área de metalúrgico, curso soldador... um monte eu fiz. Eu nunca parar de estudar [e] pessoa (seus superiores) só me deixava como soldador? Eu fiz mais um, iniciei mais um [e] a pessoa fica [va] só me olhando. Mesmo que eu [tivesse levado] o diploma lá, nada aconteceu. Eu vi pessoa lá, qualquer brasileiro que fazem cursinho já passava prá frente, [conseguia] um cargo mais [elevado]. Isso tem uma definição prá mim. Isso é uma coisa que vale. Porque nós, haitianos que vem pro Brasil, vem pra trabalhar. É isso que qualquer pessoa fala na rua: 'povo trabalhador', 'negão gente boa'. É isso, isso é a literatura de nós. Isso é o lado dos brasileiros.*

O depoimento de Robert remente à análise de Sayad (1998): o imigrante é, em última instância, um trabalhador, no sentido de que é reduzido unicamente à sua força de trabalho, à sua capacidade produtiva. Todavia mesmo esta capacidade para o trabalho lhe é negada quando adentra territórios fechados ao conjunto de sua identidade, ao fato de que é um ser inteiramente social. Caberia aqui investigar em que medida essa aversão em relação ao haitiano também é fruto de disputas

materiais (salário, emprego) e simbólicas (a participação na cultura, o monopólio do direito às mulheres, a "namorar brasileira", etc.). Outros entrevistados também detalharam o que é ser imigrante durante a "crise do Brasil":

> *Falam só sobre trabalho, mas entra a discriminação dentro da saúde, mesmo dentro da universidade. [...] Mas, com a crise, não sei o que aconteceu com as pessoas. Voltou a acontecer que as pessoas vão no posto da saúde a discriminar: 'os haitianos só sabem fazer criança', uma coisa que não tem sentido dentro de uma saúde que é pública, para todos [...] E mesmo pessoas... não sei. Se a pessoa não sabe lidar com o imigrante, pergunta, procura entender a pessoa porque mesmo os brasileiros que saem do país para outro, sofrem. [...] Quando sai do seu país e entra no outro país, você já tem um problema porque não sabe a língua, mas aqui em Curitiba, o frio, a comida, mesmo a comida é o mesmo mas tem coisas diferentes, a mudança de cultura já é um problema.* (Amelie)

> *Tudo isso vai gerar uma crise que nós temos que virar pra sair. O Brasil, pra sair dessa crise, precisa também de ganhar mais... que o Brasil que quer que a política brasileira fica melhor mas os migrantes [...] nós conhecemos a questão dos bolivianos também. Uma questão que a gente não fala, mas exploração existe. Exploração que os haitianos também têm, mas a mídia fala o que quer falar. Nós estamos fazendo uma pesquisa para ver como acompanhar, por isso que eu gosto deste trabalho que vocês estão fazendo para entender as condições dos haitianos, mas tudo isso vira uma bagunça para entender como está acontecendo… Tem os venezuelanos que também estão passando por dificuldades como nós, ... mas tem haitianos que estão bem de vida, tem os que estão passando por dificuldade. Tem muito...tem brasileiros que também estão passando por dificuldade…*(Karl)

A situação de crise, efetivamente percebida aqui, começa a ultrapassar a dimensão estritamente econômica ou laboral, alcançando espaços públicos (a saúde) onde, aparentemente, não estava presente. A presença atual dos imigrantes venezuelanos é outro dado que surge no cotidiano dos antigos imigrantes haitianos. Da mesma forma, a exploração nos locais de trabalho e o papel dos grandes meios de comunicação também são sentidos por eles.

As respostas à crise são variadas. Porém, parecem girar em torno da formação ou do pertencimento às redes sociais. Amélie, por exemplo, afirmou ainda que desde antes de começar a aumentar o número de haitianos e haitianas no Brasil, ela, junto às pastorais de acolhida ao migrante, se encarregava de prover *"todo esse auxílio: aula de português, casa para morar, comida, tudo. Tudo, tudo a gente tem que correr atrás."* Badria é outra entrevistada que assumiu a tarefa de divulgar e difundir oportunidades de trabalho variados para seus conterrâneos e

migrantes de outros países, seguindo uma tática própria somada à relação com "irmãs" religiosas. Estes tipos de ajuda mútua revelam como funcionam as redes, produzindo arranjos e conexões distantes das estruturas gerais dos processos migratórios. Contudo, são eficazes em seu propósito de vinculação e sustentação dos membros. Dito de outro modo, parece haver uma solidariedade social que não necessariamente se assenta nas configurações do sistema laboral/mercado de trabalho, mas em formas silenciosas de apoio mútuo. Badria assim comenta:

> *Mesmo que estou trabalhando, eu oriento gente onde que tem vaga. Eu tenho todos agências de trabalho. Eu tenho e-mail, meu e-mail meu eu cadastro em todas agências, aí quando tem vaga aí eu sei que tem vaga. [...] eu fiz contratar mais de dez haitianos na empresa (X). Eu ficar dentro de todo círculo porque é um lugar onde você chegar e tem que procurar tudo. Eu fiz aliança com umas madres religiosas que são conocidos por essa empresa, agência. A madre me recomenda aí na agência [...] aí levo você que está desempregado (apontando para um dos participantes)*

Já a experiência do Garguel mostra a ainda importância das redes de amizade: *"Aí comecei trabalhar e o patrão gostou de mim. Aí tavam precisando de outro garçom e aí eu indiquei ele. Aí ele entrou e começou trabalhar [...] e através de mim também outros amigos conseguiram entrar".*

Ingressar em associações de migrantes (haitianos) é também resultado da eficácia das redes. Os participantes do grupo focal fazem parte de associações de migrantes haitianos: Richard, Robert, Badria, Amelie, Denes. Estes - ocupando posições dirigentes ou atuando apenas como membros - procuram melhorar as condições de vida de seus pares, contornando ou solucionando situações de dificuldade. Nos discursos colhidos, nota-se uma chamada às práticas de empoderamento e de ação solidária:

> *Nós podemos usar nossa comunidade, vamos se unir e fazer alguma coisa. [...] não é Brasil que é assim, são todos os países. [...] nós temos que, tipo, parar de chorar. [...] É isso, parar de chorar. Vamos a tomar isso como "eu aprendi uma coisa, foi difícil cara". Ontem eu passei por aquilo, hoje não vou passar, entendeu? O cara que vai chegar hoje, eu que cheguei lá em 2014, vou falar 'cara eu passei por aquilo não quero que você passe'. 'Já passei isso, você… aqui tem um buraco, você tem que pular, entendeu?' Pára, pára, pára. Eu vou passar prá você as experiências [...] Vamos chorar juntos, vamos lutar juntos* (Rigot)

> *É bom é que nós haitianos estão estudando na Universidade Federal. Mesmo eu não estou estudando na Universidade Federal mas eu fiquei feliz porque a gente está comendo, a cabeça está se alimentando melhor e se um dia a pessoa diz que 'ah, não quer ficar no Brasil', 'voltar no país', mas voltar não é a mesma pessoa que saiu do Haiti e vem aqui. Voltar é a pessoa que tem a cabeça que pode ajudar aos outros lá* (Amelie)

O cenário de dificuldade serve de tela para a geração de novas formas de interação e, em consequência, de reforço à formação de novas redes. Por outro lado, algumas das mulheres haitianas entrevistadas demonstraram estarem experimentando um sentimento de independência se comparado com o tipo de relação entre homens e mulheres que vivenciavam em seu país de origem. As participantes reconheceram que sua vinda ao Brasil permitiu-lhes se relacionar, mais livremente, com outras pessoas e conseguir independência financeira, fato que não ocorria no Haiti. Em entrevista, afirma Lena:

> -Você se sente mais livre?
> *-Mais livre? Muito.*
> -Como mulher…
> *-Muito! Porque se eu fosse no Haiti, se eu tava no Haiti, quer dizer, com vinte e quatro anos minha mãe não deixava namorar. Lá você tem que namorar, sei la, depois faculdade, sua mãe tem que concordar, tem que aceitar. Na minha idade minha mãe pode bater em mim. Agora quem bate em mim? Ninguém. Eu trabalho, tenho meu dinheiro, consegui comprar meu carro. To indo pra frente mesmo que tá ruim mas…*(Lena)

Chana:

> *Lá não é toda mulher que tá trabalhando. Mais fica na casa. Aqui mais a mulher ta trabalhando e o homem está trabalhando. (*Chana)

Em resumo, a percepção da crise econômica mescla-se a outros fatores, como à atmosfera interna às redes que os imigrantes participam. Da mesma forma, mesclam-se aos sentimentos de otimismo e avaliações positivas que, se não superam a questão econômica *stricto sensu*, não inibem a eclosão de outras consequências alcançando, inclusive, as relações de gênero.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao se produzirem desde a primeira infância como indivíduos *para* a emigração, misto de necessidade e de virtude, tanto de sonho quanto da falta de alternativas, os haitianos preparam-se para uma vida de instabilidade, percalços e

perigos. Como afirmou Robert: "*Essa ideia vem de desde pequenininho [...]. Todos haitianos, o único sonho, o único sonho que ele tem, é um dia viajar. [...] É a única alternativa que tem."* Esse sonho e essas alternativas parecem ser inculcadas cotidianamente, à medida em que se tecem os fios das redes migratórias, o tecido colorido dessa nova diáspora. É sobre esse sonho e sobre essa vivência (que se transformou em habitus e, ao largo, em capital) que o imigrante haitiano vislumbra o projeto migratório que será lentamente definido a partir das inserções e conhecimentos legais que suas redes de pertencimento lhe fornecem (rotas, dispositivos legais, vistos, etc.), em direção, preferencialmente, aos destinos previamente conhecidos e/ou desbravados. Dessa forma geral, o haitiano parece ser o exemplo dessa "afinidade eletiva" com a atual situação global, na qual migrar tornou-se a condição central. "Ser diáspora" constitui assim um conjunto de disposições singulares que se introduzem de modo distinto nas condições contemporâneas das migrações internacionais.

Em consequência, muito embora os índices de emprego demonstrem uma diminuição significativa na contratação da mão de obra imigrante, os haitianos entrevistados parecem ter sentido seus efeitos de forma matizada. Com efeito, parecem se valer das redes para organizarem estratégias diversas, desde o convite ou transferência de postos de trabalho até a organização de auxílios diversos, incluindo aí possibilidades de moradias e re-imigrações dentro do Brasil. Isso parece explicar o fato de que, embora a situação cotidiana seja precária, não revelaram interesse em sair do país e/ou mesmo da cidade de Curitiba. As redes têm se mostrado capazes de preencher os vazios deixados pelo mercado formal de emprego, em especial provendo trabalhos paralelos e informais. Mais do que isso, funcionam como espécie de escudos que protegem seus membros dos efeitos diretos das oscilações estruturais da economia.

O início da crise é distinguível tanto através da redução da oferta de trabalho quanto de seus sintomas derivados, como o acirramento da competitividade no ambiente do trabalho, mudança no tom das relações e no tratamento direto do migrante haitiano, com elevação de exigência de competências e qualificações para o cumprimento das mesmas funções que eram exercidas com qualificações muito baixas. A crise, portanto, é real. Porém, é vivida e percebida de maneira ampla e não restrita a seus sintomas e efeitos tradicionais. A compreensão do fenômeno da

crise em população tão particular, quando restrita aos campos do trabalho e da economia, revela-se, assim, insuficiente. Os dados colhidos indicam que as maneiras pelas quais a crise vem afetando os imigrantes haitianos devem ser buscadas não apenas na esfera do trabalho, mas na totalidade da vida em sociedade, nas relações sociais vividas nos deslocamentos cotidianos, passando pelos espaços associativos e políticos, de lazer e de cultura, até os espaços domésticos das relações familiares.

É talvez a partir de uma larga noção de identidade, em especial no que diz respeito à representação que o imigrante faz de si e para si mesmo, que se pode compreender os movimentos, ações estratégicas e respostas às oscilações e contingências que se apresentam nos espaços de trabalho e da economia. *À l'évidence*, o que se passa no mundo trabalho aí não se restringe. Ao contrário, acaba por reverberar e reestruturar o que se passa nos espaços associativos e mesmo no seio dos grupos mais íntimos como a família.

Os dados colhidos até o presente momento indicam que circularidade ou retorno não são, para os imigrantes haitianos, opções ou estratégias de médio prazo nem mesmo as melhores alternativas crise social e econômica pela qual o Brasil vem passando. Foi interessante perceber que, de sua perspectiva de imigrantes, não há garantia que os problemas aqui encontrados sejam exclusivos ou não se repitam, ainda que de outra forma, em outras sociedades de destino, no Chile, na Argentina, no Equador, ou mesmo em outras regiões do Brasil. Em sentido inverso, ações de retorno e circularidade talvez devam ser relacionadas às representações que trafegam no interior das redes, sempre matizadas, porém, pelo cálculo e inventividade por parte dos agentes. Não obstante isso, os imigrantes haitianos, tomados aqui como agentes portadores de habitus migratório próprio e de capital mobilidade específico, parecem aptos a responder à variedade de adversidades que se apresentam no circuito que dessa, pode-se dizer, *nova diáspora haitiana*.

Ao longo da pesquisa, requalificamos as consequências e formas de enfrentamento da crise. A questão de base, que incomoda e marca o cotidiano, parece ser o "racismo estrutural" da sociedade brasileira (MAMED, 2017). Inscrito nos diferentes espaços sociais, o racismo pauta comportamentos e antecede a presença dos agentes que apresentam este traço (cor), sejam ou não imigrantes, e alterando assim o comportamento imigrante no mercado de trabalho. No momento

seguinte, o imigrante, mesmo com elevada qualificação profissional e formação universitária, não vê reconhecidas suas competências, seja por seus superiores e colegas de trabalho, passageiros de ônibus, transeuntes, locatários de imóveis, dentre outros.

Cabe salientar finalmente que a alternativa de retorno ou de re-imigração para outros lugares está sempre presente no horizonte do migrante haitiano. Não obstante, as variáveis que pesam em sua decisão parecem se estruturar não sobre a noção vulgar de crise, mas sobre o tecido cada vez mais complexo de redes e dos capitais adquiridos nas trajetórias migratórias.

REFERÊNCIAS

ARANGO, Joaquín. Enfoques conceptuales y teóricos para explicar la migración. *Revista Internacional de Ciencias Sociales*. n. 165, p. 283-296, Septiembre, 2000.

AUDERBERT, Cédric. *La diaspora haïtienne: Territoires migratoires et réseaux transnationaux*. Rennes: Presses Universitaires de Rennes, 2012.

BAENINGER, Rosana e PERES, Roberta. Migração de crise: a migração haitiana para o Brasil. In: *Revista Brasileira de Estudos de População*, Belo Horizonte, v.34, n.1, p.119-143, jan./abr. 2017.

BAUMAN, Zygmunt. *Modernidade Líquida*. A busca da segurança no mundo atual. Rio de janeiro: Zahar, 2003.

BECKER, Howard. *Outsiders*: estudo sobre identidades desviantes. – Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2008.

BOURDIEU, Pierre. A opinião pública não existe. In: *Questões de sociologia*. Lisboa: Fim de século, 2003.

CAVALCANTI, Leonardo. in: CAVALCANTI, Leonardo; OLIVEIRA, Antonio Tadeu; TONHATI, Tânia (Orgs.) A Inserção dos Imigrantes no Mercado de Trabalho Brasileiro. Brasília: *Cadernos do Observatório das Migrações Internacionais*, 2014.

_____; OLIVEIRA, Antonio Tadeu; TONHATI, Tânia (Orgs.) A Inserção dos Imigrantes no Mercado de Trabalho Brasileiro. Brasília: *Cadernos do Observatório das Migrações Internacionais*, 2016

CASTELS, S.; MILLER, M. J. *The age of migration international population movements on the modern world*. Hong Kong: Macmillan, 1993.

CASTEL, Robert. *As Metamorfoses da questão social*: uma crônica do salário. Petrópolis: Vozes. 1998.

DIEME, Kassoum. O Haiti e suas migrações. Em: D*inâmicas migratórias haitianas no Brasil*: desafios e contribuições n. 49/50, 2017.

DURAN, Mauricio García e GONZALEZ, Gian Paola Sánchez. La movilidad humana en América Latina y el Caribe vista a la luz de los flujos migratorios más críticos. En: *Refúgio, Migrações e cidadania*. Caderno de Debates 11, Dezembro 2016

FARIA, Maria Rita Fontes. *Migrações internacionais no plano multilateral*: reflexões para a política externa brasileira – Brasília: FUNAG, 2015.

FELDMAN-BIANCO, Bela et al. Imigração Haitiana no Brasil. *PÉRIPLOS:* Revista de Investigación sobre Migraciones. V. 01 - N. 01, 2017

HANDERSON, Joseph. *Diáspora*: as dinâmicas da mobilidade haitiana no Brasil, no Suriname e na Guiana Francesa. Tese (Doutorado de Antropologia Social) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2015.

HERNÁNDEZ-LEÓN, Rubén. *The Migration Industry in the Mexico-U.S. Migratory System*. California Center for Population Research. On-Line Working Paper Series. University of California, Los Angeles. Paper CCPR-049-05, 2005

JAROCHINSKI, João Carlos. Flujos migratorios mixtos En: CAVALCANTI, Leonardo et. al. *Dicionário crítico de migrações internacionais*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2017.

LÖWY, Michael. O conceito de “afinidade eletiva” em Max Weber. In: *PLURAL*, Revista do Programa de Pós-Graduação em Sociologia da USP, São Paulo, v.17.2, 2011, pp.129-142.

MASSEY, Douglas. Why does immigration occur? En: C. HIRSCHMAN, P. KASINITZ AND J. DEWIND. *The Handbook of International Migration*: The American Experience, New York: Russell Sage Foundation, 1999.

MAMED, Letícia. Trabalho, migração e gênero: a trajetória da mulher haitiana na indústria da carne brasileira. In: *Temáticas*, Campinas, 25, (49/50): 139-176, fev/dez. 2017.

OLIVEIRA, Márcio de. Imigrantes Haitianos no estado do Paraná em 2015. In: GEDIEL, José A. P.; GODOY, Gabriel G. de (Org.). *Refúgio e Hospitalidade*. Curitiba: Kairós, 2016. p. 249- 276.

OLIVEIRA, Márcio de; KUILAITIS, Fernando. Habitus imigrante e capital mobilidade: a teoria de Pierre Bourdieu aplicada aos estudos migratórios. Dossiê: migrações internacionais contemporâneas, 2017.

PEDONE, Claudia. "T*ú siempre jalas a los tuyos*"; Las cadenas y las redes migratorias de las familias ecuatorianas hacia España. Tesis doctoral. Departamento de Geografía. Universitat Autónoma de Barcelona, 2004

PORTES, Alejandro e WIND, Josh de. *A Cross-Atlantic Dialogue*: The Progress of Research and Theory in the Study of International Migration. IMR Volume 38 Number 3, 2004.

REIS Rocha, Rossana. Soberania, Direitos humanos e Migrações internacionais. *Revista Brasileira de Ciências Sociais* vol.19 n. 55 junho, 2004.

SAYAD, A. *La double absence: des illusions de l'émigré aux souffrance de l'immigré*. Éditions du Seuil, Paris, 1999.
_____. *A imigração ou os paradoxos da alteridade*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1998.

SPAAN, Ernst y HILLMAN, Felicitas. Migration trajectories and the migration industry. En: NYBERG SORENSEN, Ninna e GAMMELTOFT_HANSEN, Thomas. *The migration industry and the commercialization of international immigration*, 2012

SICILIANO, Andres Luiz. *A política migratória brasileira*: limites e desafios. Dissertação (mestrado) Instituto de Relações Internacionais. Universidade de São Paulo, 2013.

SCHÜTZ, Alfred. O Estrangeiro – Um ensaio em Psicologia Social. *Revista Espaço Acadêmico*, nº 113, 2010.

SOUCHAUD, S. A imigração boliviana em São Paulo. In: Ferreira, A. P. et al. (Ed.). *Deslocamentos e reconstruções da experiência imigrante*. Rio de Janeiro: Garamond, p.267-292. 2010.

Recebido em: 01/06/2019

Aprovado em: 22/04/2019

MONÇÕES
Revista de Relações Internacionais da UFGD
ISSN 2316-8323

MIGRAÇÃO E PERIFERIZAÇÃO: O CASO DOS HAITIANOS EM GUAIANASES/SP E OS DESAFIOS DO PERTENCER

Adriana Capuano de Oliveira
Professora do Programa de Pós-Graduação em Ciências Humanas e Sociais da UFABC
adriana.oliveira@ufabc.edu.br
Erika Andrea Butikofer
Movimento Conviva Diferente. Mestranda em Ciências Humanas e Sociais na UFABC
erikabutikofer@gmail.com
Maura Pardini Bicudo Véras
Professora do Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da PUC/SP
mauraveras9@gmail.com

Resumo: O presente artigo discute alguns aspectos dos recentes fluxos migratórios que o Brasil vem recebendo ao longo dos últimos anos, com atenção especial à imigração haitiana. Evidencia-se que, mesmo o Brasil garantindo acordos de residência a migrantes de diversas nacionalidades e proporcionando visto humanitário aos haitianos, existem lacunas e contradições importantes sobre essa questão: de um lado, facilita a entrada das pessoas no país, de outro, dispõe de uma desorganização na implementação de políticas públicas que possam garantir estruturas de acolhida e inserção. Nesse sentido, procuramos compreender, a partir de uma análise particular na cidade de São Paulo, os processos de acomodação de imigrantes haitianos que saem de uma situação de moradia temporária na região central da cidade para habitarem em bairros periféricos, no caso desta pesquisa, em Guaianases. O estudo do contexto da organização desses migrantes neste bairro pode nos permitir participar do esforço feito por parte importante do campo das humanidades hoje de entender o lugar da diferença e da alteridade no mundo contemporâneo, podendo também representar uma projeção do vem ocorrendo em outros centros urbanos do país. Ainda, dialoga diretamente com o problema das novas diásporas e seus múltiplos desdobramentos nos ordenamentos legais e nos contextos locais.
Palavras-chave: migração haitiana, periferia, alteridade.

MIGRATION AND PERIPHERALIZATION: THE CASE OF HAITIANS IN GUAIANASES / SP AND THE CHALLENGES OF BELONGING

Abstract: This paper discusses some aspects of the recent migratory flows that Brazil has received over the last years, specially the Haitian migration. During the last decades, Brazil has guaranteed residence agreements for immigrants of different nationalities and providing humanitarian visas to Haitians, even so, there are important gaps and contradictions on this issue: on the one hand, it facilitates the entry of people into the country, on the other, it has a disorganization in the implementation of public policies that can guarantee structures of welcome and integration. In this sense, we try to understand, from a particular analysis in the city of São Paulo, the accommodation processes of Haitian immigrants who leave a temporary housing situation in the central region of the city to live in peripheral neighborhoods, in the case of this research, Guaianases. Such a study can allow us to participate in the effort made by an important part of the humanities field today to understand the place of difference and alterity in the contemporary world. It may also represent a projection of what has been

occurring in other urban centers. Still, it directly dialogues with the problem of the new diasporas and its multiple unfoldings in legal systems and local contexts.
Keywords: Haitian migration, periphery, otherness.

MIGRACIÓN Y PERIFERALIZACIÓN: EL CASO DE LOS HAITIANOS EN GUAIANASES / SP Y LOS DESAFÍOS DE LA PERTENENCIA

RESUMEN: Este artículo discute los flujos migratorios que Brasil viene recibiendo en los últimos años, con especial atención a la migración haitiana. Se evidencia que, mismo Brasil, garantizando acuerdos de residencia a inmigrantes de diversas nacionalidades y proporcionando visa humanitaria a los haitianos, existen contradicciones importantes sobre esta cuestión: por un lado, facilita la entrada de las personas en el país, por otro, dispone de una desorganización en la implementación de políticas públicas que aseguren su acogida e integración. En este sentido, buscamos comprender, a partir de un análisis particular en la ciudad de São Paulo, los procesos de acomodación de haitianos que salen de una situación de vivienda temporal en la región central de la ciudad para habitar en barrios periféricos, en este caso, en Guaianases. El estudio del contexto de la organización de esos inmigrantes en este barrio puede permitirnos participar del esfuerzo realizado por parte importante del campo de las humanidades hoy de entender el lugar de la diferencia y de la alteridad en el mundo contemporáneo, pudiendo también representar una proyección de lo que ocurre en otros centros urbanos del país. Todavía, dialoga directamente con el problema de las nuevas diásporas y sus múltiples desdoblamientos en los ordenamientos legales y en los contextos locales.
Palabras-clave: migración haitiana, periferia, alteridad.

INTRODUÇÃO

O presente artigo visa discutir alguns aspectos dos recentes fluxos de imigração que o Brasil vem recebendo ao longo dos últimos anos, mais especificamente ao longo da última década, a fim de problematizar questões que envolvem os processos de inserção desses novos contingentes migratórios. Para tanto, propõe-se a fazer uma análise de um contexto migratório específico – a recente migração haitiana para o país – tornando-a exemplar de um processo de periferização dos novos fluxos migratórios nos grandes centros urbanos do país. Esse cenário é palco de uma discussão mais ampla, situada na dimensão contraditória de que, muito embora o Brasil garanta acordos de residência a migrantes de diversas nacionalidades e proporcione vistos humanitários a haitianos e mais recentemente à cidadãos venezuelanos também, o país não consegue assegurar uma inserção plena dessas pessoas à sociedade brasileira. Ou seja, de um lado, ofertamos uma abertura na entrada de estrangeiros no país considerada uma das mais modernas e inclusivas, e de outro, dispomos de uma falta de organização institucional de políticas públicas

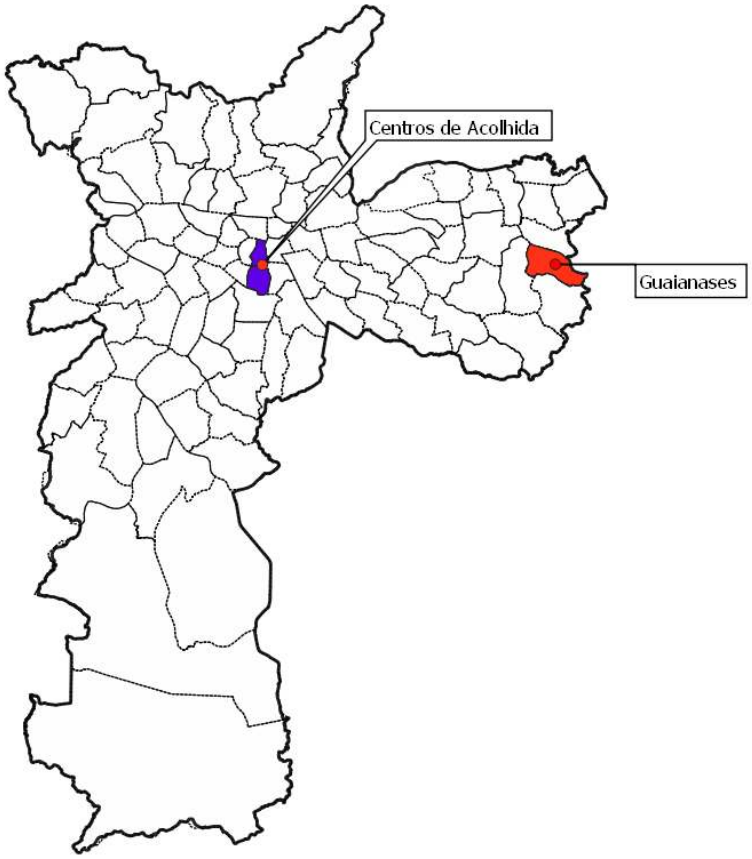
que abarque com sua recepção, acolhida e efetiva participação dessas pessoas na sociedade brasileira.

Nesta perspectiva, aborda-se o caso de uma migração bastante representativa da questão acima, a migração haitiana na cidade de São Paulo. Bastante expressiva na cidade desde o ano de 2014, podemos afirmar que essa migração tem passado por um processo de inserção que corre paralelo a sua periferização no território da metrópole. Ou seja, a chegada da migração haitiana em São Paulo ainda em um primeiro momento (2010-14) estava muito condicionada a uma recepção em centros de acolhida de origem confessional, tais como a Cáritas Arquidiocesana de São Paulo e a Missão Paz, ambos na região central da cidade de São Paulo (figura 1). Esses centros de acolhida, embora sejam muito importantes como um ponto de referência e recepção desses imigrantes quando eles chegam ao país, são essencialmente temporários, destinados sobretudo a um primeiro acolhimento. Sabe-se que, como parte do processo de pertencimento a uma nova sociedade, almeja-se que o imigrante consiga ter condições de estabelecer agência sobre sua própria vida e a de seus familiares, e neste sentido, estabelecer-se com moradia digna que o possibilite usufruir dos meios e recursos que o espaço público oferece, permitindo igualmente a criação de novos vínculos com a comunidade local e, efetivamente, uma inserção a mais plena possível.

Após os primeiros meses de entrada na metrópole, entretanto, dada as condições um tanto quanto limitadas de inserção através de políticas públicas oferecidas pelo Estado, por um lado, e pela condição econômica que o país vem enfrentando ao longo de uma recessão econômica que já contabiliza alguns pares de anos ininterruptos, grande parte destes imigrantes ainda não se encontra em condições de se estabelecer nas regiões mais centrais da cidade, onde existe uma maior oferta de infraestrutura e mesmo oportunidades de emprego. Com o intuito de buscarem a independência e estabilização de suas vidas no Brasil, buscam bairros bastante periféricos onde podem encontrar melhores possibilidades de moradia em termos de custo benefício e, preferencialmente, onde podem encontrar também acesso a meios de transporte público que os permitam transitar pelas regiões centrais da cidade, onde as ofertas de emprego e serviços são mais presentes e abundantes. Nestes caso, as linhas férreas, o trem, tem se mostrado um importante elemento de escolha e distinção entre locais periféricos e/ou distantes do centro da cidade de São

Paulo, como é o caso que será desenvolvido aqui, no bairro de Guaianases (Figura 1), no extremo leste da cidade de São Paulo[1]. Essa mesma condição se dá igualmente outras regiões da Grande São Paulo, como o bairro de Utinga no município de Santo André, onde o acesso à linha férrea também foi fator essencial para o desenvolvimento da comunidade haitiana naquele local.

Figura 1: Mapa da cidade de São Paulo - o bairro de Guaianases e os centros de acolhida



Fonte: Elaborado pelas Autoras.

Destarte, Guaianases, palco principal deste artigo, nos permite abordar questões que envolvem as dimensões de alteridade, pertencimento e periferização. A partir desse caso específico, busca-se compreender melhor o panorama das novas migrações no Brasil e sob quais modelos de inserção esses novos fluxos estão compondo um novo desenho nos centros urbanos brasileiros, com seus avanços, retrocessos e contradições. Por fim, coloca-se a possibilidade de que esta análise

[1] A distância entre a região central da cidade (onde ficam os centros de acolhida mencionados acima, Cáritas Arquidiocesana de São Paulo e Missão Paz) e o bairro de Guaianases é de aproximadamente de 30 km.

possa ser ampliada como uma forma de pensar processos semelhantes em outras regiões urbanas do país.

O artigo se desenvolverá descrevendo inicialmente um breve panorama das migrações no Brasil e no mundo, com ênfase na questão da imigração haitiana para o Brasil, a fim de contextualizar a temática, tão somente. A partir desse contexto prévio, versará sobre as questões mais específicas dos processos de periferização e de amplas desigualdades territoriais dos grandes centros urbanos brasileiros, a exemplo da cidade de São Paulo, pautando, desta forma, a intrínseca relação entre território e migração. Na terceira e última parte deste artigo, um olhar específico sobre o bairro de Guaianases e sua relação com as diversas (i)migrações recebidas ao longo dos séculos, dando voz a um relato de campo envolvente e instigante que dialoga diretamente com as dimensões conceituais abordadas anteriormente, e evoca tantas outras como a ideia de etnopaisagens (APPADURAI, 1996), a fim de compor o cenário de uma reflexão mais abrangente sobre essas novas migrações internacionais no contexto da cidade de São Paulo.

UM POUCO SOBRE OS RECENTES FLUXOS MIGRATÓRIOS NO BRASIL E NO MUNDO – O CASO DA MIGRAÇÃO HAITIANA PARA O BRASIL

Temos visto que a mobilidade humana recentemente tornou-se um dos grandes temas de atenção no campo das relações internacionais, sociologia, antropologia, economia, psicologia, dentre outros. Condição extremamente delicada e tênue, os constantes e crescentes deslocamentos (sejam eles por motivações econômicas ou de emergência) e a crise humanitária que temos vivenciado ao longo desta última década impõe sobre nós a urgência de reflexão sobre essa temática em seus mais variados aspectos. Chegamos à cifra de 244 milhões de migrantes internacionais, muitos destes fluxos migratórios são qualificados como deslocamentos forçados e internos, gerando atualmente 22,5 milhões de refugiados e 2,8 milhões de solicitantes de refúgio[2]. De acordo com o relatório do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR), no ano de 2016, 1 em cada 113 pessoas no

[2] Para maiores informações, Ver: COURY, Paula; MILESI, Rosita. Apresentação. Caderno de Debates Refúgio, Migrações e Cidadania, Brasília: Instituto Migrações e Direitos Humanos, v. 12, n. 12, p. 10, 2017.

mundo, tiveram que abandonar suas casas por conflitos de diferentes tipos (idem, 2016).

Dentro desse cenário, a União Europeia vem criando barreiras para que migrantes não possam nem sequer chegar em seus territórios. Em 2016, à título de exemplo, a Inglaterra destinou o equivalente a R$8 milhões na construção de um muro de 1 km de extensão, em Calais, para reter a entrada de imigrantes que atravessam a fronteira pela cidade francesa. Ainda nesse mesmo ano, nos Estados Unidos, Donald Trump ganhou as eleições presidenciais, pelo Partido Republicano, realizando uma campanha direcionada à intolerância com os imigrantes: ofendeu os muçulmanos, os imigrantes mexicanos, e endossou o discurso da política dos muros. Cercas de arame farpado são levantadas em diversas partes do mundo. Áustria, Itália, Irã, Paquistão e Índia são alguns dos países que seguem esse modelo anti-imigração.

Stephen Graham, ao longo de sua obra *Cidades sitiadas: o novo urbanismo militar*, descreve como os pensamentos de direita contemporânea associam as ideias de terrorismo aos imigrantes/refugiados. Cria-se, nessa lógica, um processo de armamentização para combater a migração indesejada. Assim, no Ocidente, o urbanismo mili, opera com os sistemas de vigilância de alta tecnologia para estabelecer quem pode ou não entrar nos seus territórios/países. Os imigrantes e, em especial, os refugiados, são qualificados como pessoas que confrontam às normas dos Estados Nacionais. De modo geral, são tratados como sujeitos que não devem receber uma acolhida inclusiva. Sem políticas de migração que visem sua inserção na sociedade receptora, os imigrantes ficam confinados em campos de refugiados ou em locais periféricos, distantes dos centros das grandes cidades, uma vez que são tidos como ameaçadores e indignos de estarem em territórios que não são os seus de origem.

Graham considera ainda que os espaços, a infraestrutura, tanto quanto os aspectos culturais da vida na cidade não são triviais, e carregam neles um viés de pensamento organizador para a construção da “nossa segurança”. Esses aspectos estão presentes, segundo o autor, nas metrópoles como nas zonas fronteiriças.

No relatório Refúgio em números – 3ª edição, 2018, idealizado pelo Comitê Nacional para os Refugiados(CONARE) e Secretaria Nacional de Justiça, constata-se que o número de pessoas deslocadas e refugiadas cresce ano após ano, no âmbito global, em 2018, chegamos a ter 68,5 milhões de pessoas nessa situação (CONARE;

SNJ, 2018). No Brasil, em 2017, reconhecemos solicitantes de refúgio principalmente de pessoas originárias da Venezuela, Cuba e Haiti. Seguidas em termos quantitativos por: Angola, China, Senegal, Síria, Nigéria, Bangladesh, República Democrática do Congo, Guiné Bissau, Guiné, Paquistão, Líbano entre outros. Mas, quando nos atemos no reconhecimento na condição de refugiado no Brasil, no mesmo ano, percebemos que os países que se destacam são outros. Síria vem em primeiro lugar, seguida respectivamente da República Democrática do Congo, Palestina, Paquistão, Egito, Iraque, Mali, Líbano, Camarões, Guiné e outros. Ainda nesse mesmo ano, tínhamos reconhecidos 10.145 refugiados, porém, somente um pouco mais da metade deles residia no Brasil.

Ao verificar os dados obtidos no relatório do Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE) e da Secretaria Nacional de Justiça (SNJ), com o propósito de apresentar um panorama geral do contexto brasileiro, constatamos o recebimento de 126.102 pedidos de solicitação de refúgio, nos últimos 7 anos, obtendo os maiores picos de pedidos nos anos de 2014, 2015 e 2017. Venezuela (33%), Haiti (14%) e Senegal (13%) representam as nacionalidades com maiores pedidos em trâmite. Apesar dos haitianos apresentarem uma quantidade expressiva de solicitantes de refúgio, apenas dois haitianos, até hoje, obtiveram a condição de refugiados concedida (CONARE; SNJ, 2018). Os anos de 2013 a 2015 foram os que configuraram altos índices de pedidos de refúgio solicitados por haitianos. A concessão do visto humanitário apresentou-se como uma resposta insuficiente, contudo, facilitadora da entrada dessa população no país.

A entrada de haitianos no país data de 2010[3], quando a tragédia do terremoto no Haiti, em fevereiro daquele mesmo ano, ocasionou a morte de 200.000 pessoas e provocou cerca de 2 milhões de deslocamentos internos. Desde então, a presença haitiana no Brasil tem se tornado constante. Apesar de não serem considerados refugiados pelo entendimento do Estatuto de Refugiados, de 1951, o Conselho Nacional de Imigração (CNIg), por razões humanitárias, emitiu vistos de residência permanente aos haitianos. Embora exista todo um debate em torno da questão, por

[3] Tratando-se da consolidação de um fluxo migratório haitiano, contabilizamos a partir desta data (2010). Há, contudo, estudos que referenciam a presença de haitianos no Brasil desde a construção da estrada Madeira-Mamoré, no início do século XX (COTINGUIBA; COTINGUIBA, 2015).

conta dos desastres naturais acontecidos no país, a migração haitiana pode ser conceituada como um deslocamento forçado.

Segundo dados do Itamaraty, em 2012 foram emitidos 1.255 vistos para haitianos, em 2015 o número foi para 20.548, e em 2016, 67 mil autorizações de residência no país, incluindo temporárias e permanentes, foram autorizadas. Em 2017, a Organização Internacional para as Migrações (OIM) e o Instituto de Políticas Públicas em Direitos Humanos (IPPDH) do Mercosul publicaram um estudo sobre a migração haitiana para o Brasil, Chile e Argentina. A partir dos dados por eles levantados, constatou-se que a migração haitiana dos anos 2014 a 2016 foi composta principalmente por familiares dos imigrantes instalados, no fluxo migratório anterior, entre 2010 a 2014.

Vale lembrar que naquele momento acontecem dois grandes eventos internacionais importantes no Brasil: a Copa do Mundo (2014) e os Jogos Olímpicos (2016). A escolha de haitianos pelo país tem como uma de suas razões as opções laborais que se apresentavam à época. Além disso, podemos considerar o próprio trabalho realizado pela Missão das Nações Unidas para Estabilização do Haiti (MINUSTAH) como fator relevante para a escolha do Brasil como destino. Segundo Moraes; Andrade; Matos:

> Atualmente, o Haiti encontra-se com o sistema político desorganizado, a economia destroçada e a população desnutrida, padecendo com a rápida disseminação do vírus da Síndrome da Imunodeficiência Adquirida – AIDS e da bactéria *Vibrio cholerae*, a Cólera. Esse quadro de completa desesperança faz com que muitos haitianos optem por deixar o país com destino, principalmente para o Canadá, os EUA, a França, as Antilhas Francesas, a República Dominicana e o Brasil. [...] O Brasil se torna cada dia mais atrativo para os haitianos, pois a liderança na MINUSTAH, a presença de diversas Organizações Não Governamentais – ONGs brasileiras atuando de modo expressivo na ilha, tais como a Viva Rio, a *ActionAid*, a *K9 Creixell*, a Pastoral da Criança, a Diaconia, o Grupo de Apoio à Prevenção da Aids – GAPA, entre outras, os símbolos, a cultura, as referências e o crescimento econômico do Brasil fizeram com que o país seja visto simpaticamente pela população do Haiti.

As rotas tomadas para chegar ao Brasil podem ser diferentes. Iniciando-se desde a República Dominicana e Panamá, chegando a Equador e Peru. Em 2010, Equador e Peru, como também, Argentina e Chile, não pediam visto aos haitianos. Podemos, desta forma, dizer que as escolhas destes imigrantes haitianos sobre as trajetórias a serem adotadas devem-se a um cálculo onde somam-se as facilidades de entrada e do acolhimento nos países do trajeto e do destino final.

Ao adentrarem por Equador e Peru, seguem o resto da viagem por via terrestre. Em 2010, foi registrada a entrada de 200 haitianos no Brasil, no ano seguinte, esse número sobe para 4.000. Foi nesse momento que se gerou uma crise migratória nas fronteiras do Brasil, seja em Brasiléia na fronteira com Bolívia, ou em Tabatinga na divisa com Peru e Colômbia. Essa crise estendeu-se pelos anos seguintes, chegando ao seu ápice no ano de 2014, momento que ficou marcado com o episódio do recrutamento dos ônibus por parte dos municípios da fronteira norte em direção à cidade de São Paulo. Ganhava fôlego, a partir de então, a presença da migração haitiana na maior metrópole brasileira.

MIGRAÇÕES NO ESPAÇO INTRA-URBANO E PERIFERIZAÇÃO

Para a análise da presença imigrante nas regiões metropolitanas brasileiras, e notadamente em São Paulo, cabe retomar aspectos vitais na vida das cidades capitalistas contemporâneas, evocando suas determinações e consequências desdobradas em diversos ângulos como a questão da urbanização, da expulsão, da territorialidade, da segregação e da alteridade.

O processo de urbanização brasileiro, mais acentuado em meados do século XX, após a Segunda Guerra Mundial, teve importante papel no desenvolvimento industrial e crescimento econômico do país, e foi por eles influenciado. Ao mesmo tempo, representou um quadro das graves desigualdades sociais trazidas pela aglomeração de trabalhadores nas cidades, pela pauperização e por processos de segregação dos mais pobres ou recém-chegados originados dos contrastes regionais, de porções esvaziadas e descapitalizadas brasileiras. Nesse sentido, cidades, principalmente da região sudeste do país, e São Paulo entre elas, cresceram impulsionadas por fluxos migratórios internos, predominantes após o citado período pós 1945, já que decresceu a proporção dos massivos fluxos internacionais havidos desde os finais do século XIX e no início do século XX.

A periferização parece ter profunda ligação com os fluxos migratórios, quer internos quer externos, pois são as regiões onde é acessível o custo de moradia suportável para aqueles desprovidos de renda para dar conta dos preços que envolvem habitar no solo capitalista. De maneira geral é precária a situação dos imigrantes nas cidades contemporâneas, pois estas são ambientes marcados pela

desigualdade do espaço, uma vez que o acesso à moradia e a localizações urbanas adequadas se faz pelos frios mecanismos do mercado de terras, equipamentos e infraestruturas e pela capacidade aquisitiva da população determinada pela desigual distribuição de renda do trabalho. Em um contexto metropolitano de profundas iniquidades sociais, portanto, é restrito o acesso a habitações adequadas, e particularmente em São Paulo, para parcelas consideráveis da população brasileira. Quando existe, esse acesso se deve pela implantação de políticas públicas escoradas na propriedade privada da terra e seus valores. Mesmo sendo um dispositivo constitucional (1988) a moradia adequada não é tratada como direito universal do cidadão e, para os imigrantes, a situação oferece ainda maiores obstáculos, dadas a precariedade de inserção no mercado de trabalho, a ideia da provisoriedade que acompanha os deslocamentos e, ainda as relações de alteridade e estranhamento para com estrangeiros, notadamente de culturas diferentes.

A questão habitacional, especificamente, merece no mínimo uma breve reflexão, pois, de um lado, representa a possibilidade de fixação em um território na sociedade receptora, certo ancoramento entre seus pares, lugar de pertencimento e identificação, uma “ponte”, espaço de passagem para sua adaptação às novas condições de vida; de outro lado, submetida a leis do mercado, a moradia é vista como mercadoria cara e custosa, apenas disponibilizada mediante critérios de renda, estabilidade de emprego, exigências documentais, o que restringe a possibilidade da maioria dos trabalhadores pauperizados ao seu atendimento, também atingindo os deslocados . Ademais, por vezes a concentração em um território determinado pode significar guetificação e consequente estigmatização, quando o pronome “nós” se torna perigoso na autodefesa e no fechamento a contatos externos.

Para o conjunto mais significativo da imigração – isto é, imigrantes e refugiados em situação socioeconômica vulnerável e provenientes de países pobres – aqueles que mais precisam trabalhar, estão fechados os canais legalizados de emprego, mesmo que temporários. A eles, apresentam-se saídas restritas e provisórias, abertas emergencialmente (anistia, vistos humanitários, solicitação de refúgio, regularizações extraordinárias), algumas vezes de forma subterrânea, sendo direcionados a setores marcados pela precarização. Grande parte desses imigrantes é empurrada, na verdade, para situação forçadamente indocumentada, significando uma maior exposição a diversos tipos de riscos e abusos e exploração no trabalho e

na vida cotidiana (preço de aluguéis, coiotes, dentre outros fatores). Enfim, trata-se de uma situação em que a provisoriedade se impõe ainda mais para o migrante, no sentido de colocá-lo em uma situação de indocumentação e expulsão.

Podem ser utilizadas, nesse contexto, expressões relativas à precariedade desse habitar urbano, como a expulsão das regiões centrais e melhor equipadas em processo de periferização, a provisoriedade como transitoriedade permanente, como o faz Raquel Rolnik , em estudo sobre a financeirização da moradia na atual etapa da globalização da economia, e expressa a insegurança habitacional de vastos contingentes populacionais sem acesso à moradia adequada nas cidades capitalistas contemporâneas.

Em um cenário urbano fragmentado e segmentado pelas iniciativas do mercado imobiliário e pelas ineficiências das políticas públicas quanto à oferta de soluções adequadas, tem-se um ambiente de segregação onde zonas de primeiro mundo, enclaves fortificados ocupados por elites que se auto-segregam, convivem com áreas desprovidas de equipamentos e serviços sociais, algumas em áreas centrais e degradadas, outras nas periferias abrigando moradores da precariedade, na pobreza, desempregados, nômades urbanos sem abrigo, imigrantes, enfim, pessoas em situação de fronteira, vulneráveis.

> Mais que espaço físico, o território é espaço da memória, identitário, um lugar, impregnado de cultura, forma de comunicação dos residentes com seu entorno, com seu grupo, e permite a consciência da pertinência. Contemporaneamente, a par de certa homogeneização, trazida pela globalização, paradoxalmente acompanharam-na um “espetáculo de diferenças”, a “afirmação das etnicidades”. [...] Laços locais muito fortes convivendo com a unificação econômica, ou seja, novas nacionalidades, certa tribalização e, ainda, o lado obscuro do racismo que ainda não se apagou, mesmo após a forte lição do impacto da Segunda Guerra Mundial (VÉRAS, 2016, p. 187).

Uma cartografia social pode revelar, também, uma topografia da alteridade, na medida em que são considerados como “outros”, não-nós, aqueles que a desigualdade econômica baniu de localizações urbanas de qualidade, assim como aqueles que por sua origem nacional, étnica e/ou cor, acabam segregados em territorialização perversa. No caso dos haitianos pesquisados em São Paulo, muitas vezes considerados “outros”, de origem cultural diversa da brasileira, negros, em um

país de herança escravocrata e racista, falando *kreyol* (*criolle*)[4] ou francês, costumam encontrar relações preconceituosas e conhecem a sensação de não pertencimento, (re)inventando nova paisagem e território, buscando o reconhecimento de seus conterrâneos, e evitando serem olhados como estranhos. É desta forma que

> A âncora de fixação no território é a moradia, razão pela qual determinamos este aspecto como fundamental na abordagem sobre haitianos em São Paulo. Seria a territorialidade da contingência possível por causa das redes de amigos, familiares e da conterraneidade, e que podem permitir a transposição das fronteiras limitadoras de sua inserção na nova sociedade

É preciso, pois, articular o papel da segregação urbana na produção da desigualdade e dominação sociais, a saber, ela é reflexo espacial da exclusão e inclusão subalterna dos segmentos pauperizados na cidade e também atua sobre isso. Evitando-se a simplificação feita algumas vezes das classes sociais como uma divisão binária entre “os mais ricos” e “os de baixa renda”, também a redução entre centro e periferia deve ser relativizada. Em São Paulo, Villaça (2011) aponta o quadrante sudoeste da cidade como abrigando as camadas sociais de mais alta renda, ele concentra parques, equipamentos culturais, infraestrutura adequada, escolas, universidades, baixa privação e menor vulnerabilidade social, centros empregadores de trabalho qualificado, menor número de homicídios, políticas de transporte público, melhores oportunidades para jovens e outros, e assim, muitos indicadores da qualidade urbana. A mesma fonte elenca nesse quadrante alguns bairros como Higienópolis, Pacaembu, Consolação, Jardins Paulista e América, Vila Mariana, Sumaré, Perdizes, Alto da Lapa, Alto de Pinheiros, Morumbi e assim por diante. Em contraste, a zona leste da cidade, como partes da zona norte e extremo sul, estão afastadas desse panorama, revelando a segregação residencial. Esse é o caso do bairro de Guaianases, que fica no extremo leste da cidade de São Paulo.

Se for utilizado outro indicador da desigualdade socioespacial, a questão da segurança pública, verifica-se que no município de São Paulo os distritos com maiores taxas de homicídios localizam-se nas regiões extremas da cidade. Entre elas, Guaianases faz parte das regiões endêmicas da violência, seja a oriunda da criminalidade ou da policial. Nessa ótica, importante frisar os estudos realizados pela Rede Nossa São Paulo, segundo a qual, por levantamentos realizados e publicados

[4] *Kreyol* ou *Criolle* são formas diferentes de escrita de uma das línguas faladas pelos haitianos. No Haiti, tanto o francês quanto o *Kreyol*/*Criolle* são línguas oficiais do país. Tal língua é resultado da mistura de francês, inglês, espanhol, taino (língua indígena daquela região onde hoje encontra-se o Haiti) e línguas orientais africanas.

em 2016, dos homicídios juvenis ocorridos no município por 10 mil habitantes, Guaianases apresenta a cifra de 10,19, só perdendo para Campo Limpo (10,44). Os indicadores municipais são igualmente altos quando se referem a homicídios em geral, por 10 mil habitantes: Guaianases tem um indicador de 2,39, novamente precedido por Campo Limpo (2,45), e também Brás (3,92) e Marsilac (4,95). Resta citar ainda, com tais propósitos, que Guaianases aparece entre os trinta piores distritos em quarenta indicadores avaliados pelo *Mapa da Desigualdade* em 2016, sendo citado nessa condição em dezenove vezes.

Elencam-se diversas situações de precariedade na moradia, identificadas pela insegurança habitacional (remoções, expulsões, relegações) além da sua localização urbana, em grande parte motivadas pelo sentido de provisoriedade. A territorialidade dos imigrantes, formada pelos fluxos entre moradia e trabalho, quando não coincidentes no mesmo local, são lugares restritos, menos por eleição e mais pelas contingências já descritas, mas não devem impedi-los de contatos mais amplos pois isso pode estigmatizá-los. A respeito é sugestiva a fala de Wacquant: a estigmatização territorial origina entre os moradores estratégias sociofóbicas de evasão e distanciamentos mútuos e exacerba processos de diferenciação social interna, que conspiram no sentido de diminuir a confiança interpessoal e minar o senso de coletividade necessário ao engajamento na construção da comunidade e da ação coletiva. É nesse sentido também que a experiência de pesquisa ocorrida no bairro de Guaianases vem nos suscitar questões importantes a esse respeito.

GUAIANASES E SEUS (I)MIGRANTES

Até o final do século XVI, Guaianases e Itaquera foram bairros povoados por indígenas da etnia Guaianás, também conhecida como Guaianases. Surge daí o nome do bairro que tem uma profunda ligação com movimentos migratórios. No passado, o bairro periférico recebeu um grande número de migrantes europeus e de brasileiros de diversas partes do país, principalmente da região Nordeste. “Na dimensão humana, um dos tópicos esquecidos do planejamento urbano, o bairro caracteriza-se pelas crescentes migrações oriundas de todas as regiões brasileiras, inclusive de outras cidades do próprio estado de São Paulo”.

Compondo esse panorama, no século XVIII, destaca-se o momento em que se instaura a exploração do ouro do estado de Minas Gerais. Inicia-se, a partir de então, uma migração da população paulista na região:

> Surge então o "Caminho dos Guaianases", que no século XVIII fazia a ligação entre essas duas províncias através de uma viagem que levava até semanas e que tinham como primeiras paradas de descanso a região do Lajeado Velho (atual Guaianases) e Mogi das Cruzes. Cessado a exploração do ouro nas Minas, a mesma via continuará a ser utilizada como precária ligação entre a modesta capital paulista e a capital do país, então Rio de Janeiro.

As primeiras atividades econômicas registradas no bairro, no final do século XIX, foram o extrativismo mineral e vegetal, como também as atividades agrícolas. Várias famílias de migrantes compunham os afazeres dessas atividades. Em meados do século seguinte, a cidade de São Paulo passou por um grande desenvolvimento industrial que ocasionou no crescimento expressivo da construção civil. O aumento de extração de granito das pedreiras do Lajeado, tornou-se, desde então, uma atividade econômica muito importante para a região. Este processo está associado também ao fluxo de migrantes rurais em busca de trabalho nos centros urbanos, que foi extremamente significativo a partir dos anos de 1950/60, o que acarretou, por sua vez, em uma ocupação intensa das periferias. Esta ocupação deu-se "(...) sobretudo, mediante loteamentos populares e criação de favelas. Em geral, eram abertos loteamentos apenas arruados, sem qualquer infraestrutura e de difícil acesso. As condições geográficas do bairro, desde o início, foram importantes para consolidar a expansão de Guaianases e seus arredores, como por exemplo, a presença do rio Tietê e seus dois principais afluentes - Aricanduva e Guaiaó.

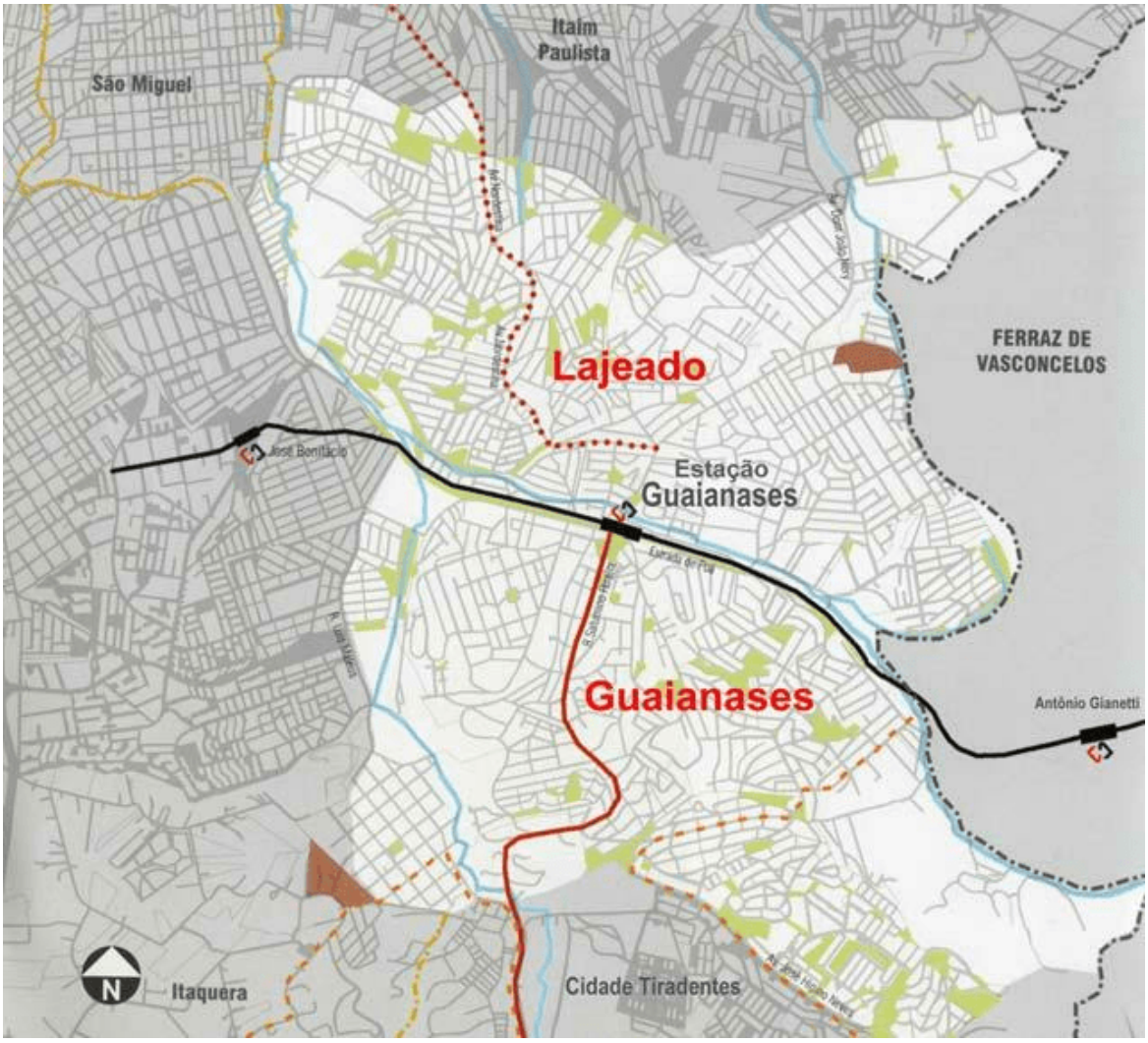
A instalação da linha férrea, no ano de 1875, foi determinante para concentrar um grande número de habitantes, caraterizando o local como um bairro dormitório. Ela também foi marcante para reordenar a concentração urbana, dividindo o bairro em dois: Lajeado Velho e Lajeado Novo (idem, 2007):

> A partir de então, enquanto o núcleo original permanecia sem grandes transformações, o novo aglomerado conhecido como Lajeado Novo começou a apresentar um constante crescimento urbano com a chegada dos primeiros imigrantes estrangeiros através da ferrovia que, juntamente com as tradicionais famílias já existentes, ajudaram a fornecer alimentos e os materiais empregados na construção civil da cidade, em especial às indústrias e moradias dos bairros da Mooca, Brás, Belém, Bom Retiro e Pari. A importância da ferrovia para o desenvolvimento dos núcleos urbanos localizados em suas proximidades foi abordada por alguns autores sobre o tema de subúrbios-estação. Ou seja, quando era criada uma estação de trem na periferia da cidade, logo se constituía um ponto de convergência de trabalhadores e serviços fundamentais à vida urbana das áreas

> circunvizinhas, surgindo desta forma o subúrbio-estação. Primeiramente, além de apresentar um modesto comércio e poucas residências, sua função principal era abrigar pequenas indústrias de transformação e beneficiamento de matéria-prima em produtos mais leves para serem transportados via ferrovia. Entretanto, quando a industrialização paulistana passa a exigir a ampliação do exército industrial de reservas para que assim possa garantir uma maior acumulação através do rebaixamento salarial dos trabalhadores da periferia, o subúrbio-estação torna-se prioritariamente o local de moradia de grande parte da classe trabalhadora paulistana que, agora, passa a depender da ferrovia para se deslocar para seus empregos no centro da cidade e nas indústrias.

Por esta razão, o bairro se constituiu como um grande aglomerado da região leste da cidade, favorecido com a passagem da ferrovia Central do Brasil. Guaianases, atualmente, como podemos ver na figura a seguir, é dividido nos distritos de Lajeado e Guaianases:

Figura 2: Distritos de Guainases e Lajeado



Fonte: Prefeitura do Município de São Paulo – Secretaria de Planejamento. Planos Regionais Estratégicos – PRE – Guaianases. Série Documentos – novembro de 2004 (p.28), apud Castilho (2007).

Figura 3: Estação de trem de Guaianases em 1958



Fonte: Acervo particular de Jorge Teixeira da Costa (apud CASTILHO, 2007)

Guaianases ainda hoje é um dos locais mais visados pelos imigrantes (de diversos países) que pretendem se estabilizar na cidade de São Paulo em razão de encontrar neste bairro periférico uma maior facilidade de conseguir moradia. Além disto, no que se refere ao estabelecimento de migrantes em Guaianases, podemos perceber que esta inserção está profundamente associada com o processo histórico de migração produzida no bairro. Os migrantes ocupam o território estabelecendo e conectando suas redes e, desta forma, alterando também suas noções de fronteiras, como apontado acima.

Importante ressaltar ainda que o bairro se torna ao longo do tempo um território de resistência que abriga diversas micro-Áfricas, segundo Silva:

> Múltiplas, as micro-Áfricas constituíram-se a partir de "[...] grupos afros em determinados espaços sociais onde tiveram que reagrupar e redefinir práticas culturais herdadas dos descendentes de africanos diante do processo de urbanização da cidade de São Paulo." (AZEVEDO, 2006, p.34). São verdadeiros territórios de resistência na "[...] luta para preservar e ressignificar suas expressões culturais [...]" (IBID, p.34), que insubmissos desobedecem "[...] limites estabelecidos do que deveria ser a cidade [...]" (IBID, p.34), produzindo "[...] formas de sociabilidade e sensibilidade que expressam a cultura dos afro-paulistas de modo difuso [...]" (IBID, p.24), mas também de

> outros grupos negros alocados na urbe. Pensar em micro-Áfricas é também desprender-se de lentes singularizadoras e homogeneizadoras das experiências culturais dos grupos negros, olhar suas miudezas e conclamar suas multiplicidades. Entendendo que estas nos possibilitam pensar e compreender as resistentes memórias negras do bairro de Guaianases, no desafio da busca por pormenores, o comumente despercebido, as microconjunturas, o simples, o corriqueiro, o que é aparentemente desimportante, mas capaz de lançar luzes sobre as profundezas do viver, tomamo-las como conceito norteador .

A combinação de marcadores de origem, raça, classe e gênero vão impondo condições segregadoras aos migrantes nas territorialidades das grandes cidades. Há de se notar também que os deslocamentos de tais pessoas produzem paradoxos entre o global e local, que refletem elementos provincianos e nacionais perceptíveis nos centros urbanos globaliza.

Os debates de alteridade e da multiculturalidade estão estreitamente vinculados aos de territorialidades, principalmente nas dimensões que envolvem os marginalizados do campo, da floresta e da cidade, na sua dimensão de periferização, em relação às condições de cidadania. A seguir, veremos como se compõem os processos subjetivos e simbólicos de alteridade e como eles se apresentam na vida urbana entre imigrantes de Guaianases.

PIERRE: CONSTRUÇÕES DE IDENTIDADES E ALTERIDADES[5]

Conhecemos Pierre em 2017. Ao saber que existia um grupo de voluntários que ministrava aulas de português para migrantes em Guaianases, veio apresentar-se ao Coletivo Conviva Diferente[6] para cooperar no encaminhamento de estudantes para o projeto. Ele não precisava de aulas porque já falava bastante bem português. Além de francês e *kreyol*, domina também espanhol por conta dos dois anos que morou na República Dominicana para fazer um curso de eletricista. Nossa conversa aconteceu na biblioteca municipal Cora Coralina, perto da estação de trem de Guaianases, local onde já realizamos algumas das aulas e eventos do Coletivo.

[5] Nome fictício a pedido do entrevistado. Todas as questões éticas de pesquisa foram devidamente observadas nesse relato de campo.
[6] O Coletivo Conviva Diferente é um grupo independente e multidisciplinar atuante, desde outubro de 2014, na garantia de direitos de imigrantes que compõem o novo fluxo migratório na cidade de São Paulo. Para maiores informações, acesse a página do Conviva Diferente no Facebook.

Encontramos Pierre na estação de trem de Guaianases, num domingo de janeiro de muito calor.

Ao longo dos trajetos que percorremos, vários haitianos e haitianas o cumprimentavam pelo caminho. O culto havia acabado, por isso estávamos encontrando as pessoas que tinham ido à igreja Baptista Haitiana de Guaianases, uma vez que a biblioteca é caminho para a igreja. Alguns paravam e trocavam palavras em *kreyol* com ele. Outros se arriscavam e estendiam os cumprimentos em português para mim. "*Todos os haitianos daqui me conhecem"*, rapidamente me assegura ele. E, de fato, ele conhecia muitos conterrâneos, pude notar que igualmente conhecia/cumprimentava migrantes de Camarões, República Democrática do Congo e Nigéria.

Pierre descreve que veio ao Brasil porque o país era considerado um "*bébé des tigres*", um país que se desenvolveu rapidamente, traduziu. Chegou aqui em abril de 2015. Sua trajetória não fugiria à regra: do Haiti comprou passagem para o Equador, depois de uma semana em Quito, partiu para o Peru, onde pousou por três noites antes de seguir viagem por via terrestre. Entrou no Brasil pelo Acre, e ficou em Rio Branco dois a três dias, apenas para retirar o número de protocolo e o CPF. Seu destino era vir para São Paulo, depois resolveria as outras documentações pendentes. Pierre não era o único haitiano que se encontrava no ônibus do trajeto do Peru ao Brasil, pelo contrário, encontrou muitos haitianos ao longo do percurso. Dois jornalistas brasileiros, que também estavam no ônibus, foram os que os ajudaram ao chegarem no terminal da Barra Funda, pois muitos deles não sabiam para onde ir ou quem contatar. Pierre era um deles. Mas com a ajuda dos brasileiros, os haitianos foram encaminhados para a Missão Paz. Pierre ficou apenas por uma noite na Casa do Migrante, não gostou do ambiente, contou-me que estava muito sujo, visto que, havia muita gente abrigada naquele momento.

"Sorte" foi a sua ao caminhar pelas ruas do Cambuci, bairro próximo à Missão Paz, e encontrar por acaso um amigo de infância. Seu amigo morava na região, na rua do Lavapés, e estava trabalhando como pedreiro. Em seguida o convidou a morar com ele até conseguir um trabalho e seu próprio espaço. Pierre morou com seu amigo por mais ou menos três meses, até conseguir trabalho com carteira assinada. Porém, essa "sorte" de ter encontrado seu amigo no bairro está intimamente atrelada a fatores étnicos, territoriais e laborais:

> Em São Paulo, os imigrantes haitianos são admitidos sobretudo nos setores da construção civil (serventes de obra) e de alimentação e restaurantes. As mulheres haitianas ocupam predominantemente postos de cozinheiras em restaurantes e faxineiras em estabelecimentos terciários. São elas as maiores responsáveis por dois fenômenos sociais característicos da migração haitiana em São Paulo: a formação de um território étnico a partir de sua concentração em um espaço público físico apropriado e vivido e as manifestações, nestes espaços, de práticas transnacionais. O principal desses espaços é a Baixada do Glicério.

Amigos lhe indicaram o bairro de Guaianases para morar por conta dos baixos custos com moradia, bem como por já existir uma comunidade grande de haitianos no bairro. Ao chegar ao local de sua nova morada, Pierre brevemente se aproximou do pastor Fristly e da comunidade que frequenta a igreja Batista de Guaianases. Relata-me que cresceu dentro de uma congregação internacional e, por isso, é bom em realizar obras sociais. “Tem pessoas que leem, mas não sabem o que leem, e tem pessoas que tem espaço para falar mas não tem o poder da palavra. Eu sei o que falar. Sou conhecido porque os haitianos me vêem nas obras sociais*”,* explicou.

Figura 4: A igreja “The Lord's Message Ministry” e o bar Blessed Ekeson.



Fonte: Arquivo pessoal das autoras (2019).

Pierre conheceu outras igrejas de Guaianases. Haitianas, brasileiras e africanas. “Conheço por curiosidade, mas não sigo nenhuma delas. Na igreja nigeriana cheguei até cantar junto”, nos informou com certo contentamento. Porém, manter uma determinada aproximação com a comunidade nigeriana não significa necessariamente que a relação é estreita. Ele me conta que preserva uma boa relação com nigerianos, mas não confia neles porque não os conhece de verdade. Essa mesma desconfiança ele identifica com os vizinhos camaroneses.

As igrejas haitianas e africanas são os primeiros espaços que percebemos possibilitar sociabilidades entre migrantes de diversos países, são eleitas por eles como espaços importantes, pela criação de vínculos que estabelecem, pelo papel comunitário que promovem e pelo sentimento de pertencimento que proporcionam. São espaços que, segundo conceito formulado por Appadurai (2004), os denominaremos de etnopaisagens. Assim sendo, as etnopaisagens, conforme o autor, viriam a ser esses espaços de reprodução social e cultural. Diz ele:

> (...) Como os grupos migram, refazem em novos locais, reconstroem, a sua história e reconfiguram os seus projectos étnicos, o etno de etnografia assume um carácter esquivo, não localizado, a que as práticas descritivas da antropologia terão que responder. As paisagens da identidade de grupo as etnopaisagens - de todo o mundo já não são objetos antropológicos familiares, na medida em que os grupos já não são rigorosamente territorializados, delimitado espacialmente, historicamente assumidos ou culturalmente homogéneos. Temos menos culturas no mundo e mais debates culturais internos.

À vista disso, por etnopaisagem considerarmos os lugares marcados por características culturais indicativas de identidades, onde determinados grupos de migrantes elegem se sociabilizar, e negociam seus espaços de pertencimento com outros grupos de migrantes e com a sociedade envolvente. O prefixo *etno* atribui justamente a questão cultural ao redor de uma identidade étnica em comum. Assim, a sociabilidade espacial está diretamente relacionada com a negociação do pertencimento dessas comunidades e com os acordos que constroem a partir de suas redes, dado que as etnopaisagens no mundo globalizado são altamente interativas. A etnicidade quando deslocada de seu ambiente “natural/rural” para centros urbanos não transporta consigo sua forma originária, mas uma nova construção precisamente urbana, híbrida, complexa. Essa complexidade encontrada nas realidades situacionais, no caso aqui analisado, no bairro periférico de Guaianases, onde podemos encontrar uma diversidade de migrantes de diferentes países, necessita,

cada vez mais, uma abordagem de identidades locais. Para justificar seu sentimento de desconfiança com nigerianos e camaroneses, Pierre revela que os haitianos são desconfiados de um modo geral. Desconfiamos dos estrangeiros e dos brasileiros também. É algo cultural, acrescenta.

Segundo Evans-Pritchard, fundador da concepção da antropologia situacional, a partir de seu estudo sobre o povo Azande, explica-nos como os sujeitos ou grupos étnicos constroem lógicas de classificação e julgamentos, que operam não como um todo, mas em fragmento, a depender do contexto onde estão inseridos. Ao expressar descrença a todos, Pierre, demonstra-nos como essa desconfiança é indiscriminada (até mesmo contraditória) e relacionada a todas as outras nacionalidades, que não a haitiana. A desconfiança pode ser pensada como uma sensação gerada pela própria situação migratória que vive, onde é difícil acreditar nas pessoas que, num primeiro momento, não compactuam com seus valores identitários. De acordo com Agier, "toda identidade, ou melhor, toda declaração identitária, tanto individual quanto coletiva (mesmo se, para um coletivo, é mais difícil admiti-lo), é então múltipla, inacabada, instável, sempre experimentada mais como uma busca que como um fato".

Ao adentrar nessa questão cultural, Pierre, continua a contar que é muito raro, por exemplo, ver haitianos casando com outras pessoas que não haitianas. Mais difícil ainda é ver uma mulher haitiana casar com um "gringo" ou um brasileiro. Essa mulher seria considerada como uma "*moun fini",* expressão em *kreyol,* que, nas palavras dele, significa "uma pessoa imprestável, alguém que ninguém mais quer*".* Entendo que sua tradução viria a se aproximar também da expressão que utilizamos quando uma pessoa está "no fundo do poço".

De acordo com Barth, o modo como os grupos se organizam política, econômica ou culturalmente é o que concebe a noção de etnicidade, da qual é um processo inacabável, pois os sujeitos se identificam e são identificados pelos outros pela oposição "nós e eles", marcados com base em uma origem comum e engrandecidos pelas interações culturais. As identidades formam-se por intermédio de momentos importantes nos quais são construídas as argumentações, interesses, sentimentos, valores, crenças e propostas coletivas diferentes das vigentes , isso quer dizer que todos esses instrumentos auxiliam esses sujeitos a transferir as suas experiências em um posicionamento de pertencimento a uma mesma rede de

identificação. Os processos identitários são sempre relacionais, não existem se não estiverem dentro de um contexto que proporcione a ideia de relatividade entre "nós e eles". Para os indivíduos pensarem sobre suas próprias identidades é preciso analisar-se por meio de outros olhares, olhares dos "de fora" . Os centros urbanos e globalizados, ao multiplicarem a reunião de pessoas de diferentes partes do planeta, são considerados fontes de conexões e de complemento dos processos identitários, dado que, cada indivíduo traz consigo suas regionalidades, etnicidades e redes de relação. O autor argumenta que as construções identitárias podem ser construídas em diferentes bases:

> A coisa em jogo pode ser, por exemplo, o acesso à terra (caso em que a identidade é produzida como fundamento das territorialidades), ao mercado de trabalho (quando as identificações têm um papel de exclusão, de integração ou de privilégio hierárquico) ou às regalias* externas, públicas ou privadas, turísticas ou humanitárias (e as identidades podem ser os fundamentos do reconhecimento das redes ou facções que tomam para si essas regalias). O que está em jogo é sempre passível de ser detectado na pesquisa empírica contextualizada, aprofundando caso por caso o conhecimento de tudo o que cerca a questão identitária, constituindo então a parte mais relativa da identidade, aquela que se nota quando as identidades são consideradas como processos localizados, datados, mas que desaparece quando se fala das identidades como produtos já dados.

Segundo essa abordagem, o lugar de pertencimento é então uma estratégia de poder de construção de identidades e alteridades. Neste caso, os marcadores da diferença constituídos pelos "*moun fini"* e os "*não moun fini"* não estão atrelados às nacionalidades ou às etnicidades, mas a uma certa forma de ser e estar no mundo. Outros exemplos que Pierre nos apresenta para descrever uma pessoa "*moun fini"* seriam os jovens e as mulheres que fumam. Mulher haitiana que fuma só pode ser duas coisas: ou é prostituta ou é viúva. E os haitianos não querem saber de nenhuma das duas, afirma ele. Enquanto caminhávamos pelo bairro, Pierre assinalava aqueles que para o seu entendimento seriam os "*moun fini"*. Passamos por uma república haitiana, onde estavam sentados alguns haitianos perto do portão da casa. Pierre os cumprimenta e me diz: "Esses todos são *'moun fini'*. As famílias deles no Haiti nem querem que eles voltem para casa. Preferem que fiquem por aqui mesmo".

Segundo Mauss, a noção de indivíduo está em poder se diferenciar dos outros seres e depois daqueles que são nossos semelhantes. Os mecanismos de interação e os processos de organização entre os sujeitos permitem realizar construções de diferentes identidades. As identidades e as diferenças passam a ser relacionais, o

exemplo trazido por Pierre demonstra que existem os rearranjos no campo social que produzem condições sociais diversas, criando especificidades que surgem de experiências cotidianas e interações entre os sujeitos que modificam e molduram o contexto histórico-social vivido.

A construção dos pertencimentos locais e globais passam a coexistirem cotidianamente e em diversos espaços. A mistura intercultural, essa negociação de pertencimentos, identifica e destaca as diferenças, e, por sua vez, as alteridades. Os migrantes, principalmente, negros haitianos e africanos são, predominantemente, pessoas que sofrem exclusões de diversas ordens e em diversos espaços das cidades globalizadas. As paisagens étnicas e transculturais vão marcando esses processos de deslocamentos, de exclusões, como também das negociações de pertencimentos como modo de estabelecer diferenciações, alteridades e resistências. O elemento local dá espaço na construção de outras narrativas que pouco são conhecidas e aprofundadas. Guaianases torna-se um local que conecta diversas etnicidades que ativa memórias do passado com experiências em negociação no presente.

Quando passávamos perto de um bar nigeriano, Pierre alerta-me que perto daquela esquina era um ponto de tráfico de nigerianos, mas agora fecharam o local e abriram uma drogaria no seu lugar. Aquele era um *point* dos "*moun fini*", indica ele. Ao se aproximar de igrejas e migrantes de outras nacionalidades, Pierre introduz um processo de interlocução que é negociada conforme seus interesses, pois ora é importante ser reconhecido pelos "outros", no caso dele, por sua atuação em obras sociais, ora é importante marcar a diferença com aqueles dos quais não gostaria de ser confundido, seja pelos diferentes motivos que os levaram a migrar, seja pelo envolvimento de alguns migrantes ou grupos de migrantes em tráfico de drogas ou outros atos ilícitos. Noto, não apenas neste caso, mas no decorrer da minha atuação com migrantes, que há uma preocupação por parte de alguns haitianos e africanos de diferentes países para não serem confundidos com os migrantes nigerianos, por estes carregarem uma estigmatização ao, em seguida, serem rotulados como falsificadores de documentos, traficantes de drogas ou operadores de golpes internacionais de diversos tipos.

Seguimos nossa caminhada para ver se conseguíamos falar com um dos seus contatos da República Democrática do Congo. Paramos num salão de cabeleireiro haitiano para ver se ele estava por lá. "O salão é novo", explica-nos o proprietário,

"completamos um mês hoje", acrescentou com um largo sorriso. No salão vende-se também salgadinhos, utensílios de limpeza entre outras coisas. O amigo de Pierre não estava no local, mas o primo do rapaz disse que ele viria em breve. Acabamos por encontrá-lo no caminho. Muito simpático, o rapaz imediatamente apresentou-se e falou conosco em português. Disse-nos que estava vendo a possibilidade de trabalhar no Rio de Janeiro por alguns meses, se lá estiver melhor, levaria sua família, que está junto com ele agora em São Paulo. Mas como o rapaz congolês estava com pressa, nos despedimos com o convite de voltarmos a nos ver novamente. Logo em seguida de partirmos, vimos que se anunciava uma daquelas chuvas torrenciais típicas de verão, Pierre, então, acompanhou-me até a estação de trem e seguiu para casa antes que o pé d'água o alcançasse.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como bem observou Sassen, diante de um mundo cada vez mais desigual, as dinâmicas globais provocam "pobreza extrema, deslocamento em massa, desastres ambientais e conflitos armados que criaram níveis de expulsão social nunca vistos antes". Dessa forma, o imigrante surge como o polo mais vulnerável desse panorama - agravado pelas concepções de diminuição do Estado e de políticas públicas inclusivas -, e a economia global não apresenta condições de absorção da massa de deslocados, que assumem, pois, um papel excedente nos países de recepção. Ao ouvirmos, pois, relatos individuais, estamos conhecendo narrativas comunitárias, porque se entrelaçam os percursos e trajetórias de um sujeito às histórias e acontecimentos, formas culturais de uma nação ou de algumas classes sociais de todo um povo.

A nova territorialização não se faz sem alguns conflitos, preconceitos e discriminação. Os imigrantes que chegam mais recentemente ao país acabam por habitar em locais segregados, periféricos, embora muitas vezes as redes de familiares, conterrâneos possam garantir-lhe atendimento de necessidades, solidariedade e sociabilidade. Conhece a cidade ao conhecer também fronteiras, simbólicas, mas eficazes na relegação e no afastamento. Nesse sentido as reflexões de Sayad se aplicam à perspectiva do morar provisório, pois o imigrante sente que sua presença no Brasil é também provisória, e aceita assim como temporário, o

aluguel, a coabitação, a falta de conforto, a insegurança, o risco da nova expulsão. Esse é o caso dos haitianos que habitam hoje a cidade de São Paulo e suas periferias, territoriais e simbólicas.

Os imigrantes são, portanto, como estranhos à nossa porta, e como se tem afirmado, moradores da alteridade radical, o outro-estranho ou *outsiders*. Por isso, ganham destaque no ancoramento desses estrangeiros na cidade, os aspectos ligados ao território, ao "pedaço" que ocupam, ao lugar, à dialética identidade/alteridade. Como nos disse Milton Santos: "cada homem vale pelo lugar em que está: o seu valor como produtor, consumidor, cidadão, depende de sua localização no território. Nessa dinâmica social segregar, excluir e relegar os contingentes considerados estranhos, invasores, compõem um recurso perverso criando fronteiras para "marginais", mendigos, moradores das ruas ou das periferias, mulheres, migrantes, negros em diversas categorizações do di. Esse imaginário dominante subordina o indivíduo "estabelecido" levando-o a ver o "outro-excluído" como um perigo à sua integridade física e moralmente maléfico à sua comunidade. Produz-se a imagem de não cidadão que aumenta a vulnerabilidade desse sujeito em relação ao trabalho e à moradia, sem direitos, patologizado linguisticamente, sob fronteiras étnicas, econômicas e culturais, lançado à subalternidade.

Viver na fronteira é habitar ao mesmo tempo um cenário de dor da frustração e de esperança, a transição que une e separa, marcando a diferença e a igualdade, simultaneamente o poder e a resistência, criando novos espaços. Ela representa o avanço ou o retorno, impede colisões, potencializa novas identificações, viabiliza o transnacional alternativo; em outro aspecto, não resolve as questões de uma cidadania plena, exige opções cruéis, de um ou de outro lado. No país de recepção, os imigrantes permanecem sem a posse de direitos plenos, muitas vezes indocumentados, sem acesso a políticas públicas como saúde e moradia e sem seus direitos trabalhistas. No panorama da precariedade, entretanto, não é raro encontrar imigrantes que se mobilizaram para solucionar a questão da moradia participando de grupos de acolhida, movimentos de luta e organizações e associações que promovem mesas de debates, palestras e passeatas com a chamada de conquista de direitos para esses estrangeiros. Em meio a tantas contradições e ambiguidades, ainda há caminhos para o pertencer. E o futuro atestará isto, da mesma forma como aqueles que outrora chegaram fazem parte do Brasil que reconhecemos hoje.

REFERÊNCIAS

ACNUR (AGÊNCIA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS). *Legislação*. Disponível em: <https://www.acnur.org/portugues/acnur-no-brasil/legislacao/>. Acessado em: 20 abr. 2019.

AGIER, Michel. Distúrbios Identitários em Tempos de Globalização. *Mana*, v. 7, n. 2, p. 7–33, out. 2001. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_abstract&pid=S0104-93132001000200001&lng=en&nrm=iso&tlng=pt>. Acessado em: 21 abr. 2019.

APPADURAI, Arjun. Etnopaisagens globais: notas e perguntas para uma antropologia transnacional. In: *Dimensões culturais da globalização*. Lisboa: Teorema, 1996. p. 71–93.

APPIAH, Kwame Anthony. *Na casa do meu pai:* A África na filosofia da cultura. 1. ed. Rio de Janeiro: Contraponto, 1997.

ARAÚJO, Adriano Alves de Aquino. *Reve de Brezil*: a inserção de um grupo de imigrantes haitianos em Santo André, São Paulo - Brasil. 2015. Dissertação de Mestrado em Ciências Humanas e Sociais – Universidade Federal do ABC - UFABC, Santo André, 2015.

AZEVEDO, Amailton Magno; SILVA, Sheila Alice Gomes da. Discursos e Narrativas Sobre o Passado: o bairro paulistano de Guaianases em representações no tempo presente. *Cadernos do Tempo Presente*, v. 0, n. 18, 6 jan. 2015. Disponível em: <https://seer.ufs.br/index.php/tempo/article/view/3296>. Acessado em: 18 maio 2019.

BARTH, Fredrik. Grupos étnicos e suas fronteiras. In: POUTIGNAT, PHILIPPE; STREIFF-FENART, JOCELYNE. *Teorias da Etnicidade.* (Seguido de Grupos étnicos e suas fronteiras de Fredrik Barth). Tradução Elcio Fernandes. São Paulo: Fundação Editora da UNESP, 1998. p. 187–227.

CALDEIRA, Teresa Pires do Rio. *Cidade dos muros:* crime, segregação e cidadania em São Paulo. São Paulo: Editora 34/Edusp, 2000.

CASTILHO, Edimilsom Peres. *A praça dos trabalhadores de Guaianazes:* periferia de São Paulo. 2007. 137 f. Dissertação de Mestrado em História – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP), São Paulo, 2007. Disponível em: <http://tede2.pucsp.br/tede/handle/handle/13029>. Acessado em: 17 maio 2019.

CONARE (COMITÊ NACIONAL PARA OS REFUGIADOS); SNJ (SECRETARIA NACIONAL DE JUSTIÇA). *Refúgio em Números - 3ª Edição*. Apresentação, nº 3. Brasília: Secretaria Nacional de Justiça (SNJ); Ministério da Justiça, 2018. Disponível

em: <https://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2018/04/refugio-em-numeros_1104.pdf>. Acessado em: 17 jan. 2019.

COTINGUIBA, Marília Lima Pimentel; COTINGUIBA, Geraldo Castro. Rondônia, um estado de fronteira na Amazônia ocidental brasileira: fluxos migratórios do passado e a imigração haitiana no início do século XXI. *Revista Territórios e Fronteiras*, v. 8, n. 2, p. 45–65, 2015. Disponível em: <www.ppghis.com/territorios&fronteiras/index.php/v03n02/article/view/459>. Acessado em: 18 maio 2019.

COURY, Paula; MILESI, Rosita. Apresentação. Caderno de Debates Refúgio, Migrações e Cidadania, Brasília: Instituto Migrações e Direitos Humanos, v. 12, n. 12, 2017.

ELIAS, Norbert; SCOTSON, John L. *Estabelecidos e Outsiders*. Rio de Janeiro: Zahar, 2000.

EVANS-PRITCHARD, E. E. *Bruxaria, oráculos e magia entre os Azande*. Tradução Eduardo Viveiros De Castro. Rio de Janeiro: Zahar, 2005.

FERNANDES, Duval; CASTRO, Maria da Consolação Gomes De. A migração haitiana para o Brasil: resultado da pesquisa no destino. In: OIM (ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL PARA LAS MIGRACIONES). *La migración haitiana hacia Brasil:* Características, oportunidades y desafíos. Cuadernos Migratorios. Buenos Aires: OIM, 2014. p. 51–66.

FERNANDES, Duval; FARIA, Andressa Virgínia De. O visto humanitário como resposta ao pedido de refúgio dos haitianos. *Revista Brasileira de Estudos de População*, v. 34, n. 1, p. 145–161, abr. 2017.

GRAHAM, Stephen. *Cidades Sitiadas:* O Novo Urbanismo Militar. São Paulo: Boitempo, 2016.

HARVEY, David. *A justiça social e a cidade*. São Paulo: Hucitec, 1980.

HIRATA, Helena. Gênero, classe e raça Interseccionalidade e consubstancialidade das relações sociais. *Tempo Social*, v. 26, n. 1, p. 61–73, jun. 2014. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_abstract&pid=S0103-20702014000100005&lng=en&nrm=iso&tlng=pt>. Acessado em: 18 dez. 2018.

MAGALHÃES, Luís Felipe Aires; BÓGUS, Lúcia Maria Machado; BAENINGER, Rosana. Migrantes haitianos e bolivianos na cidade de São Paulo: transformações econômicas e territorialidades migrantes. *REMHU: Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana*, v. 26, n. 52, p. 75–94, abr. 2018. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_abstract&pid=S1980-85852018000100075&lng=en&nrm=iso&tlng=pt>. Acessado em: 10 abr. 2019.

MARQUES, Eduardo. Elementos conceituais da segregação, da pobreza urbana e da ação do Estado. In: MARQUES, EDUARDO; TORRES, HAROLDO (Org.). *São Paulo:* segregação, pobreza e desigualdades sociais. 1. ed. São Paulo: Senac São Paulo, 2005. Disponível em: <www.editorasenacsp.com.br/portal/produto.do?appAction=vwProdutoDetalhe&idProduto=20223>. Acessado em: 18 maio 2019.

MARTINS, José de Souza. *A chegada do estranho*. São Paulo: Hucitec, 1993.

MAUSS, Marcel. Ensaio sobre a dádiva: forma e razão da troca nas sociedades arcaicas. In: *Sociologia e antropologia*. São Paulo: Edusp, 1974. v. II.

MORAES, Isaias Albertin De; ANDRADE, Carlos Alberto Alencar de; MATTOS, Beatriz Rodrigues Bessa. A imigração haitiana para o Brasil: causas e desafios. *Conjuntura Austral*, v. 4, n. 20, p. 95–114, 1 nov. 2013. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/ConjunturaAustral/article/view/35798>. Acessado em: 20 jan. 2019.

ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL PARA LAS MIGRACIONES (OIM); INSTITUTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS EN DERECHOS HUMANOS DEL MERCOSUR (IPPDH). *Diagnóstico regional sobre migración haitiana*. Caba (Argentina): [s.n.], 2017. Disponível em: <https://publications.iom.int/system/files/pdf/diagnostico_regional_sobre_migracion_haitiana.pdf>. Acessado em: 17 jan. 2019.

REDE NOSSA SÃO PAULO. *Mapa da Desigualdade de 2016*. São Paulo: Rede Nossa São Paulo, 2016. Disponível em: <www.nossasaopaulo.org.br/arqs/mapa-da-desigualdade-completo-2016.pdf>. Acessado em: 8 abr. 2019.

ROLNIK, Raquel. *Guerra dos lugares:* a colonização da terra e da moradia na era das finanças. São Paulo: Boitempo Editorial, 2015.

SANTOS, Milton. *O espaço do cidadão*. São Paulo: Livraria Nobel, 1987.

SASSEN, Saskia. *Expulsões:* brutalidade e complexidade na economia global. São Paulo: Paz e Terra, 2016.

SAYAD, Abdelmalek. *A imigração ou os paradoxos da alteridade*. São Paulo: Edusp, 1998.

SENNET, Richard. *O declínio do homem público:* As tiranias da intimidade. São Paulo: Cia das Letras, 1988.

SILVA, Sheila Alice Gomes Da. *Negros em Guaianases:* cultura e memória. 2016. 146 f. Dissertação de Mestrado em História – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2016. Disponível em: <http://tede2.pucsp.br/tede/handle/handle/12907>. Acessado em: 30 abr. 2019.

VÉRAS, Maura Pardini Bicudo. A nov(a) (c)idade do gelo: notas perplexas sobre os novos nômades urbanos. *São Paulo em Perspectiva*, Fundação Seade, v. 9, n. 2, p. 10–19, 1995.

VÉRAS, Maura Pardini Bicudo. A Produção da Alteridade na Metrópole: Desigualdade, Segregação e Diferença em São Paulo. In: DANTAS, SYLVIA DUARTE (Org.). *Diálogos Interculturais:* Reflexões interdisciplinares e intervenções psicossociais. São Paulo: Instituto de Estudos Avançados da Universidade de São Paulo, 2012.

VÉRAS, Maura Pardini Bicudo. Dimensões sociais das desigualdades urbanas: moradias da pobreza, segregação e alteridade em São Paulo. *Revista Brasileira de Sociologia - RBS*, v. 4, n. 7, p. 175–210, 1 jul. 2016. Disponível em: <http://www.sbsociologia.com.br/rbsociologia/index.php/rbs/article/view/185>. Acessado em: 19 maio 2019.

VÉRAS, Maura Pardini Bicudo. Os Impasses da Crise Habitacional em São Paulo ou os Nômades Urbanos no Limiar do Século XXI. *Revista São Paulo em Perspectiva*, Menor e Habitação. Fundação Seade, v. 1, n. 1, p. 40–58, abr. 1987.

VÉRAS, Maura Pardini Bicudo. Territórios e fronteiras da alteridade na metrópole no século XXI: análise da presença de latino-americanos em São Paulo. In: MATOS, Maria Izilda Santos de; AVELINO, Yvone Dias (Org.). *Deslocamentos:* desafios, territórios e tensões (passado e presente nas Tessituras das Cidades). São Paulo: e-Manuscrito; PiPEq, 2018.

VILLAÇA, Flávio. São Paulo: segregação urbana e desigualdade. *Estudos Avançados*, v. 25, n. 71, p. 37–58, abr. 2011. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_abstract&pid=S0103-40142011000100004&lng=en&nrm=iso&tlng=pt>. Acessado em: 19 maio 2019.

VILLEN, Patricia. *(In)visíveis globais:* imigração e trabalho no Brasil. São Paulo: Alameda, 2018.

WACQUANT, Löic. *Os condenados da cidade*. Rio de Janeiro: Revan, 2001.

Recebido em: 19/05/2019

Aprovado em: 20/02/2020

MONÇÕES
Revista de Relações Internacionais da UFGD
ISSN 2316-8323

POLÍTICA DE ACESSO AO ENSINO SUPERIOR E O SONHO DO DIPLOMA *DIÁSPORA* HAITIANO

Bruna Ribeiro Troitinho
Doutoranda em Ciências Sociais na Universidade Federal de Santa Maria
brunari.troitinho@gmail.com

RESUMO: O sonho de muitos jovens haitianos é migrar para outro país para tornar-se diáspora, um cidadão haitiano no exterior. Junto a este sonho, alguns almejam ingressar no ensino superior e voltar ao país com o diploma para ajudar a desenvolver o país ou mesmo utilizá-lo de forma simbólica como uma distinção em relação aos outros conterrâneos. A presente pesquisa se trata do "*diploma diáspora*", sonho perseguido por jovens haitianos que ingressaram na Universidade Federal de Santa Maria a partir da Política de acesso ao ensino superior resultada do convênio com a Cátedra Sérgio Vieira de Mello. A partir de uma etnografia realizada entre os anos de 2017 e 2018 com os primeiros ingressantes, a pesquisa apresenta como está a inserção de estudantes haitianos no contexto acadêmico da UFSM.

Palavras-chave: migração haitiana, diploma *diáspora*, política de acesso ao ensino superior.

POLICY ACCESS TO HIGHER EDUCATION AND THE DREAM OF HAITIAN DIASPORA DIPLOMA

ABSTRACT: The dream of many young Haitians is to migrate to another country to become a diaspora, a Haitian citizen abroad. Alongside this dream, some aim to enter higher education and return to the country with the diploma to help develop the country or even use it symbolically as a distinction about other countrymen. The present research deals with the diploma diaspora, dream pursued by young Haitians who joined the Federal University of Santa Maria from the policy of access to higher education resulting from the agreement with the Sérgio Vieira de Mello Cathedra. From an ethnography carried out between the years 2017 and 2018 with the first students, the research presents how is the insertion of Haitian students in the academic context of UFSM.

Keywords: Haitian migration, Diaspora Diploma, Policy on access to higher education.

INTRODUÇÃO

"O caminho certo é a escola, é nossa porta de saída". Essa foi uma fala de Josaphat, homem, 40 anos, estudante de Ciências Econômicas na Universidade Federal de Santa Maria. O contexto desta frase é de um diálogo entre a autora deste texto e o estudante sobre o acesso ao ensino no Haiti. Em seu relato, Josaphat destacava a dificuldade em continuar os estudos em seu país. Ele era de uma família de agricultores da cidade de São Luís do Sul. "O Haiti de hoje não é o que conheci. Não tinha problema, tinha tudo pra comer, podia jogar comida fora. As pessoas jogavam as comidas como de milho". Com esse relato, Josaphat dizia que em sua época o Haiti tinha melhores condições, principalmente para os agricultores, como é o caso de sua família. No ensino fundamental, estudou na *École Nationale de Saint Louis du Sud* (Escola Nacional de São Luís do Sul), uma das duas únicas escolas públicas da cidade. Josaphat morava a pouco mais de 5 quilômetros da cidade e, segundo ele, em março ajudava a família a colher milho, feijão e cana-de-açúcar. Quando decidiu cursar o ensino superior, se deparou com a necessidade de migrar para Porto Príncipe, onde estavam concentradas as instituições de ensino superior. Seu início foi em uma instituição particular, onde começou cursando Contabilidade. Em seu relato, com o terremoto de 2010, ele perdeu o apartamento da família na devastação e, sem oportunidade de emprego, sua saída foi migrar para estudar. Segundo ele, a oportunidade de saída do país era por meio do estudo.

Este artigo tem como objetivo contextualizar o conceito de diploma *diáspora* a partir da experiência haitiana na política de ingresso de refugiados e imigrantes em situação de vulnerabilidade na Universidade Federal de Santa Maria, no Rio Grande do Sul. Argumenta-se que os estudantes haitianos, maioria do público atendido por essa política, apresentam elementos culturais que proporcionam maior interesse no acesso ao Ensino Superior. A *diáspora*, no sentido haitiano, uma categoria de qualificação de pessoas e objetos a partir da experiência no estrangeiro, é uma das ferramentas analíticas dessa pesquisa.

A metodologia utilizada é a etnografia, realizada a partir da coleta de dados através da pesquisa de campo realizada entre os anos de 2017 e 2018, com um grupo de sete interlocutores. Defino como etnografia a conjunção do trabalho de campo, a interpretação dos dados e "descrição densa" dos resultados (GEERTZ,

2008: GUBER, 2001; MALINOWSKI,1984). A etnografia também é resultado das relações sociais de troca estabelecidas entre pesquisadores e pesquisados que opera em diversos sentidos: o dar, receber e retribuir, constituindo, portanto, um "sistema de representações totais" ou fatos sociais totais (MAUSS, 2003).

Percebe-se na presente pesquisa o "dar" a partir da assessoria, por parte da pesquisadora e por intermédio do Grupo de Pesquisa, Ensino e Extensão Direitos Humanos e Mobilidade Humana Internacional responsável pela Cátedra Sérgio Vieira de Mello na adaptação e permanência dos estudantes ingressantes no ambiente acadêmico. A adaptação refere-se a questões de ordem burocrática – tais como as acadêmicas e as barreiras linguísticas culturais. O receber é compreendido pelas inúmeras informações sobre aspectos históricos e culturais que o grupo de estudantes haitianos compartilhou com a autora durante os dois anos de realização da pesquisa. Espera-se que a retribuição seja a socialização dos resultados alcançados por meio de trabalhos científicos que contribuam para o debate da migração e o acesso à educação.

Os interlocutores desta pesquisa são homens com idades entre 25 e 40 anos que estão no Brasil há mais de 3 anos, todos possuidores de visto humanitário. A fim de zelar pela integridade dos sujeitos da pesquisa e tendo em vista que se trata de um grupo vulnerável, o sigilo é uma escolha metodológica importante. Segundo Bourdieu (2008), cabe ao pesquisador se inteirar das estruturas de poder que envolvem o pesquisado de modo a evitar violências no decorrer da pesquisa e no posterior. Por isso, eles serão identificados a partir de nomes que os próprios estudantes escolheram no diálogo com a pesquisadora. Segue o mapa do Haiti com referência à cidade natal de cada um dos sujeitos dessa pesquisa.

Figura 1 - Mapa do Haiti referente à localização dos estudantes.



Fonte: Elaborado pela autora.

Esse mapa demonstra que nenhum dos interlocutores desta pesquisa é da capital Porto Príncipe, mas todos eles foram obrigados ao longo da sua vida acadêmica a migrar para Porto Príncipe para continuar os estudos. No Haiti, como grande parte do aparato estatal e das universidades se concentra na cidade de Porto Príncipe, isso ocasiona dificuldades para os estudantes que não residem nesse departamento. Por exemplo: os interlocutores Faustin e Josaphat são da zona rural de São Luís do Sul e suas histórias de vida são ligadas às dificuldades que os pequenos agricultores enfrentam no Haiti. No nível escolar, a cidade natal de ambos contava com apenas uma escola pública, onde ambos estudaram. Para terminar o ensino médio, no entanto, Faustin foi para Porto Príncipe, pois a qualidade das escolas públicas da zona rural era inferior se comparadas com as da capital. Ademais, eles relataram os obstáculos que encontraram para ingressar na Universidade do Estado do Haiti (UEH), a única instituição pública de ensino superior do país.

Dessa forma, a justificativa acadêmica da presente pesquisa é a contribuição antropológica para a análise das políticas de acesso ao ensino superior para migrantes e refugiados. Ademais, pretende-se contribuir com as pesquisas no campo das migrações que, em sua maioria, analisam a migração a partir do contexto do trabalho. Este artigo busca auxiliar na aceitação da presença do sujeito migrante em lugares como a UFSM. Conforme Sayad (1998), o migrante é, para o Estado de

residência, uma força de trabalho em trânsito. A justificativa social é, portanto, conceber que o ambiente universitário também é lugar do sujeito migrante e romper com a racionalidade que aceita a presença do outro somente se ele estiver no mercado de trabalho.

O artigo está dividido em quatro seções: a) Estudantes Haitianos no Ensino Superior Brasileiro; b) A política de Acesso ao Ensino Superior de Refugiados e Migrantes em Situação de Vulnerabilidade na UFSM; c) o sonho diploma diáspora haitiano; d) inserção dos estudantes haitianos no ambiente acadêmico da UFSM. A primeira seção é dedicada à apresentação do Programa Pró-Haiti, a fim de contextualizar as relações entre o Brasil e o Haiti no que tange à educação. Já a segunda seção descreve a implementação da política de ingresso na UFSM. A terceira diz respeito às narrativas dos estudantes haitianos a respeito da educação superior e categoria moral do diploma estrangeiro na cultura haitiana. A última seção apresenta as inserções dos estudantes haitianos no contexto acadêmico da universidade em questão.

ESTUDANTES HAITIANOS NO ENSINO SUPERIOR BRASILEIRO

O Brasil mantém relações diplomáticas com o Haiti desde 1928, contudo, elas se tornaram mais notórias após 2010. O Estado brasileiro comandou a Missão das Nações Unidas para Estabilização do Haiti (MINUSTAH), a qual ajudou também na aproximação cultural entre os dois países. No ano de 2010, com o terremoto, o fluxo de migração de haitianos para o Brasil aumentou. Houve reforço das relações bilaterais entre esses países com a assinatura do “Memorando de entendimento entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República do Haiti para a reconstrução, o fortalecimento e a recomposição do Sistema de Educação Superior do Haiti”.

Ainda em 2010, por meio da Portaria nº 092/2010 editada pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), entrou em vigor o Programa Emergencial Pró-Haiti em Educação Superior, cujo objetivo era promover atividades para auxiliar a reconstrução das universidades haitianas e conceder bolsas universitárias a haitianos para concluírem seus estudos no Brasil na modalidade sanduíche. De acordo com o programa, seria dada prioridade para os

seguintes cursos: Enfermagem, Medicina, Arquitetura e Urbanismo, Engenharias, Informática, Agronomia, Medicina Veterinária. Para concorrer às bolsas ofertadas, a exigência era ser haitiano, ser estudante de alguma IES haitiana e não possuir visto permanente ou temporário no Brasil.

Conforme a análise de Alphonse e Macedo (2017) sobre o Pró-Haiti de 2011 a 2016, das 500 bolsas prometidas, o programa selecionou somente 89 alunos para quatro universidades federais do Brasil. O problema, de acordo com os autores citados, é que o Brasil novamente aproximou-se do Haiti com o intuito de garantir a visibilidade internacional para sua campanha de assento no Conselho de Segurança da ONU. Na perspectiva desses autores, o Brasil ficou devendo ao Haiti a promessa de contribuir com a reconstrução do país. Se por um lado o Estado brasileiro, por meio do Pró-Haiti, não conseguiu inserir mais estudantes haitianos nas universidades brasileiras, as próprias instituições, com a sua autonomia, promoveram ações que supriram parcialmente a promessa não cumprida por completo pelo Estado brasileiro.

As Instituições de Ensino Superior, baseadas em sua autonomia universitária e a partir do convênio com a Cátedra Sérgio Vieira de Mello[1] (CSVM), abriram novas oportunidades ao sonho de muitos haitianos de conquistar o diploma no ensino superior. A Cátedra Sérgio Vieira de Mello objetiva promover o ensino, pesquisa e extensão acadêmica voltada para a condição de refúgio. O convênio entre as IES e a CSVM prevê que as universidades façam processos seletivos diferenciados para o ingresso de refugiados e revalidem os diplomas. Algumas instituições ampliaram o acesso à política para migrantes em situação de vulnerabilidade, onde se encaixam os migrantes haitianos residentes no Brasil. Este é o caso da Universidade Federal de Santa Maria, no Rio Grande do Sul, onde a presente pesquisa foi realizada. A cidade de Santa Maria se localiza na região central do estado do Rio Grande do Sul, não possui um polo industrial que atraia empregos, sendo reconhecida pelo ensino universitário: o município foi o primeiro do interior do Brasil a sediar uma universidade pública federal, fundada em 1960.

[1] Segundo Relatório Anual da Cátedra Sérgio Vieira de Mello, de 2019, são 22 universidades conveniadas, destas 20 oferecem disciplinas voltadas a imigração e refúgio, 18 realizam pesquisas sobre o tema e 19 extensão voltada à temática. No que tange a Educação para Refugiados, 13 possuem o ingresso facilitado e 8 desenvolvem instrumentos próprios de revalidação do diploma (CSVM, 2019).

A POLÍTICA DE ACESSO AO ENSINO SUPERIOR DE REFUGIADOS E MIGRANTES EM SITUAÇÃO DE VULNERABILIDADE NA UFSM

A proposta da Política de Acesso ao Ensino Superior de Refugiados e Migrantes surgiu a partir das pesquisas de campo realizadas pelo Grupo de Pesquisa, Ensino e Extensão Direitos Humanos e Mobilidade Humana Internacional (MIGRAIDH). No ano de 2014, integrantes do MIGRAIDH visitaram cidades gaúchas com concentração de migrantes objetivando compreender quais eram as demandas dessa população. As cidades de Lajeado e Caxias do Sul apresentam uma concentração de haitianos e senegaleses devido à maior oferta de emprego devido às indústrias sediadas nestes municípios. Segundo relatos dos pesquisadores do MIGRAIDH, a demanda maior por parte das comunidades migrantes era o acesso ao ensino superior, o qual era dificultado pela situação de migrante.

> "*Muitos falavam enfaticamente:*
>
> *- Nossa eu quero estudar! Eu vim aqui porque eu quero estudar. Eu não consigo, falta alguma coisa burocrática como o Enem, vestibular e uma série de impossibilidades para chegar ao Ensino Superior"* (Entrevista com integrante do MIGRAIDH realizada 04/04/2018).

A partir desta demanda, iniciou-se um estudo por parte dos estudantes e professores vinculados ao MIGRAIDH sobre a possibilidade de ingresso de migrantes na própria UFSM. Percebeu-se que a instituição tinha uma normativa engessada na condição de refúgio que não representava a realidade migratória do estado do Rio Grande do Sul. Ao final de 2014, os pesquisadores enviaram à Pró-Reitora de Graduação (PROGRAD) a proposta da Resolução 041/2016, que foi discutida em outras Pró-Reitoras.

> "Ela [a resolução] foi se moldando ao longo do tempo e nós assinamos o acordo com o ACNUR em setembro de 2015, instituindo a Cátedra Sérgio Vieira de Mello, a qual nós [MIGRAIDH] seríamos os responsáveis. Na reunião solene de assinatura, vieram representantes do ACNUR, o Reitor, as autoridades participaram e falaram da importância do momento, e aí chegou-se a comentar um pouco sobre a importância da resolução. Nesse momento, houve um diálogo com a Reitoria sobre uma ligação do Secretário Nacional de Justiça, que falou sobre a importância da universidade se inserir no tema do refúgio, da importância do tema, enfim, da universidade estar aberta a participar disso, já que ele também havia sido convidado, mas por diversos motivos não pôde vir. **Ali, o tema das migrações tomou uma dimensão maior na universidade, uma**

> **dimensão institucional**. Por meio da Cátedra, assumiu uma responsabilidade com o ACNUR e, de certa forma, com o Ministério da Justiça com o CONARE, que passou a incentivar mais as Cátedras naquele momento. Depois disso, ela seguiu sendo discutida nas Pró-Reitoras, pelo Fórum de Graduação, até que, em 2016, em 21 de outubro, ela passou pelo Conselho de Ensino Pesquisa e Extensão, o CEPE, e foi aprovada definitivamente. A partir disso, começou a se discutir como seria o ingresso para o ano de 2017, pois já queríamos que começasse logo" (Entrevista com integrante do MIGRAIDH realizada 04/04/2018).

Com a resolução, houve a criação na instituição de vagas suplementares que correspondem ao percentual de até 5% do número total das vagas de cada curso por intermédio da aprovação dos respectivos colegiados, independente do número de vagas ociosas (UFSM, 2016). A criação de vagas suplementares é um dos avanços que torna a resolução da UFSM uma das mais efetivas, pois cria vagas para o ingresso de ao menos um estudante em todos os cursos. Ao ampliar para migrantes em situação de vulnerabilidade, a mesma garante o acesso ao ensino superior dos haitianos, grupo vulnerável e que tem uma ampla presença no estado do Rio Grande do Sul. Isto porque, de acordo com a resolução, a situação de vulnerabilidade é "aquele portador do visto humanitário, ou permanente por razões humanitárias, emitido pelo Conselho Nacional de Imigração (CNIg)" (UFSM, 2016).

A respeito do visto humanitário, cabe destacar que ele foi uma resposta do governo brasileiro ao aumento do fluxo migratório de haitianos para o Brasil, ocorrida a partir dos anos de 2010. O objetivo do governo brasileiro, com o visto humanitário, era organizar a migração de haitianos para o país, bem como impedir a migração irregular. Assim, a Resolução Normativa n.97/2012 criava as bases legais para a ordenação deste fluxo migratório.

> Art. 1º Ao nacional do Haiti poderá ser concedido o visto permanente previsto no art.16 da Lei nº 6.815, de 19 de agosto de 1980, por razões humanitárias, condicionado ao prazo de 5 (cinco) anos, nos termos do art. 18 da mesma Lei, circunstância que constará da Cédula de Identidade do Estrangeiro.
>
> Parágrafo único. Consideram-se razões humanitárias, para efeito desta Resolução Normativa, aquelas resultantes do agravamento das condições de vida da população haitiana em decorrência do terremoto ocorrido naquele país em 12 de janeiro de 2010 (CNIg, 2012, p.1).

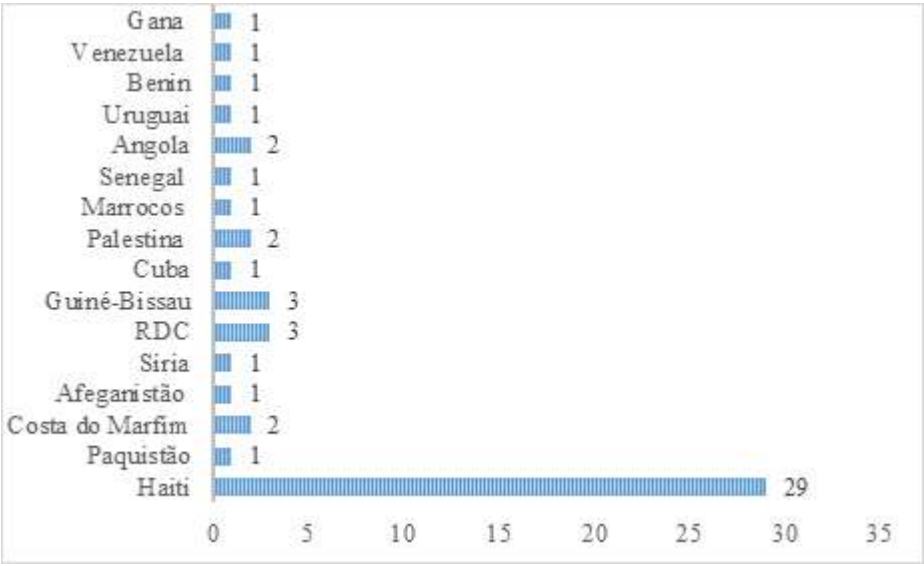
A concessão do visto humanitário não resolveu de imediato a situação migratória porque apresentava algumas exigências as quais tornavam o processo difícil para a maioria dos cidadãos haitianos. Com relação às exigências, destaco a posse do passaporte em dia, residência comprovada no Haiti, atestado de bons antecedentes e o pagamento de uma taxa de 200 dólares para a emissão do visto. Tendo em vista a desvalorização do Gourde, moeda haitiana, em relação ao dólar e a situação econômica da maioria das famílias haitianas que vivem com menos de dois dólares por dia, o valor da taxa do visto se torna muito seletiva. "*Não era para qualquer haitiano o visto humanitário, esse valor de 200 dólares exige que as famílias façam muitos sacrifícios para nós chegar no Brasil"* (Joan Luck Joseph, 25 anos, Engenharia da Computação).

O processo de ingresso de Refugiados e Migrantes em situação de vulnerabilidade garantiu a participação no ano de 2018 da UFSM, única brasileira, na reunião da Together[2] na Organização das Nações Unidas (ONU), lançada em 2016, com o objetivo de promover o respeito, segurança e dignidade a refugiados e migrantes, combatendo a xenofobia e a discriminação. A reunião que aconteceu em janeiro de 2018 selou o compromisso da universidade com o tema das migrações e do refúgio.

Ingressaram pela Resolução 041/2016 na UFSM até o primeiro semestre de 2018 cinquenta e dois estudantes, cuja maioria é do Haiti, mas estão divididos entre diversas nacionalidades, como se observa no gráfico de número 1. Os dados dos gráficos que serão apresentados nesta seção estão até o primeiro semestre de 2018 porque desde então não houve novos editais de ingresso para migrantes e refugiados.

[2] É uma iniciativa global liderada pelas Nações Unidas com o objetivo de mudar percepções e atitudes negativas em direção a migrantes e refugiados e fortalecer o contrato social entre as sociedades de residência, migrantes e refugiados. As estratégias da campanha são: (i) envolver e mobilizar cidadãos globais para mostrar suporte a migrantes e refugiados; (ii) falar às comunidades que hospedam migrantes e refugiados, bem como às pessoas que podem sentir alguma ameaça física ou econômica da presença de migrantes e refugiados; (iii) criar uma narrativa forte e persuasiva de solidariedade para com os migrantes e refugiados e mostrar os benefícios das migrações para as nações, respeitando as preocupações legítimas das nações receptoras; (iv) fornecer uma plataforma de histórias de e por refugiados e migrantes e das comunidades anfitriãs que se beneficiaram em recebê-los; (v) ajudar as comunidades, os migrantes e os refugiados a se conhecerem melhor (TOGETHER, 2018).

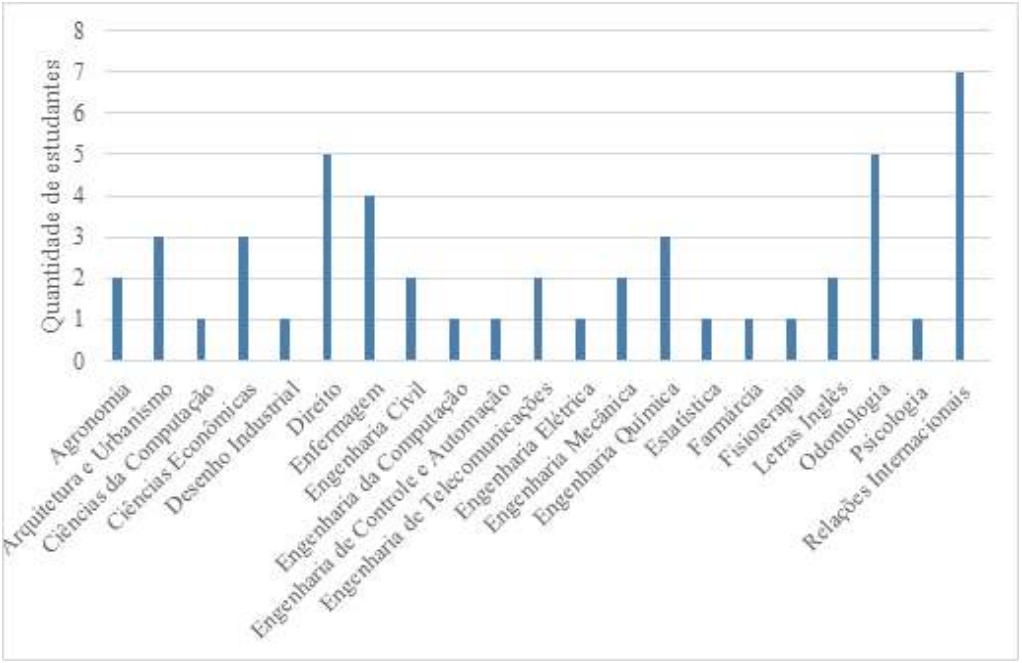
Gráfico 1 - Nacionalidades dos ingressantes pela Resolução 041/2016 até o primeiro semestre de 2018



Fonte: Dados fornecidos pela Pró-Reitoria de Graduação da UFSM. Elaboração da autora.

Todos os ingressantes estão matriculados nos cursos de graduação. Há um único caso de uma ingressante que conseguiu aproveitar disciplinas cursadas em outra universidade brasileira e se formou ao final de 2017, representando uma exceção ao perfil dos ingressantes da resolução. Quanto aos cursos, a maioria escolheu cursos da área de exatas, principalmente as engenharias, conforme o gráfico a seguir.

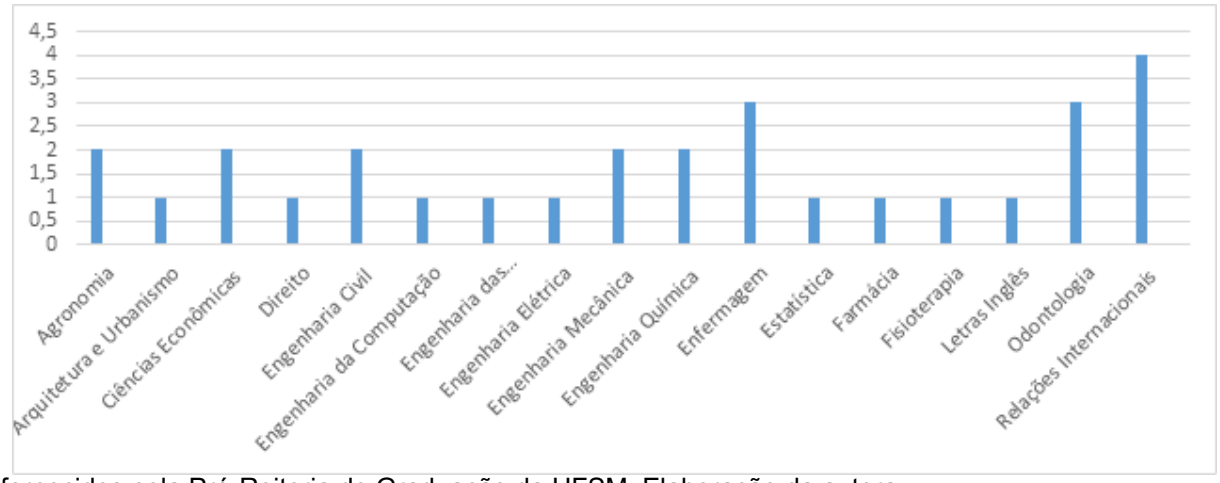
Gráfico nº 2 - Distribuição dos estudantes nos cursos na UFSM até o primeiro semestre de 2018



Dados fornecidos pela Pró-Reitoria de Graduação da UFSM. Elaboração da autora.

Os sujeitos que participam desta pesquisa salientam sua esperança em estudar algo que servirá para o ingresso no mercado de trabalho, seja no Brasil ou no seu país de origem. "*Todos os haitianos que entram aqui querem fazer faculdade porque eles querem voltar com o diploma. Se você sai, tem que voltar com diploma para não se envergonhar da posição*" (Joan Luck Joseph, 25 anos, Engenharia da Computação). Esta fala de Joan Luck Joseph salienta que o diploma, quando se trata da diáspora haitiana, ganha um novo significado: ele torna-se um símbolo de positivação da migração. Apesar de muitos não retornarem ao seu país de origem, o diploma se torna um marcador de diferenciação social, que demonstra prestígio e alcance do sucesso pretendido na migração.

Gráfico 3 - Cursos frequentados pelos estudantes Haitianos na UFSM



Dados fornecidos pela Pró-Reitoria de Graduação da UFSM. Elaboração da autora.

Sobre a área de saúde, uma das mais prestigiadas no Brasil, há poucos ingressantes porque muitos dos processos foram indeferidos pela coordenação do curso almejado. É o caso de Medicina, em que os estudantes foram realocados para outros cursos. Como o número de pedidos indeferidos pela medicina alcança quase 30 (entre os anos de 2017 e 2018), também foram poucos os que conseguiram ser realocados em outros cursos da saúde.

Com relação aos primeiros ingressantes da Resolução, o curso de Medicina apresentou um tensionamento, pois no primeiro edital de seleção alguns estudantes obtiveram sua inscrição deferida, condicionados à complementação dos documentos. Contudo, ao chegarem na UFSM para a realização da matrícula, descobriram que o colegiado havia negado o ingresso. Este é o caso de Timas.

Timas é natural da ilha de La Gonâve, migrou para Porto Príncipe quando ingressou em Bioquímica na Universidade do Estado do Haiti (UEH) e continuava a buscar o ingresso em medicina através da *Université Quisqueya*, na qual objetivava a migração para a França, país de residência do pai e alguns irmãos. Veio para o Brasil em 2014, após o falecimento do pai em busca de cursar Medicina aqui e "*procurar fazer a vida também*". Ele ingressou em Enfermagem na Universidade Federal da Fronteira Sul (UFFS) pelo Pró-Haiti e já estava avançado no curso quando recebeu a notícia da possibilidade de cursar Medicina na UFSM. "*Eu fiquei muito feliz, era um sonho de muito tempo que estava para se realizar*". Com o

indeferimento do colegiado, Timas foi realocado para Enfermagem, refazendo algumas matérias que já havia cursado na UFFS.

> **Observou que os indígenas que cursam Medicina na UFSM não estavam computados. Atualmente estão matriculados em torno de 6 indígenas mostrando um número total de alunos matriculados de 723, mostrando que temos hoje no curso de medicina um número maior de alunos do que de vagas existentes, e não 717 alunos como indicado pela PROGRAD**. O Prof. Jerônimo [Pró-Reitor de Graduação] voltou a afirmar que as vagas indígenas são vagas a mais do que o número de 120 ingressos anuais, oficialmente considerados. [...] O Prof. G. se manifestou ressaltando que independente dos indígenas serem vagas extras ou não, os mesmos são alunos regulares e devem ser computados como tal, sendo absurdo considerar que por terem seu ingresso de forma diferenciada os mesmos não sejam computados como alunos**. Por fim deixou claro que a forma de ingresso extra cotas para indígenas foi uma decisão institucional da UFSM, tomada a nível superior, mas que a UFSM tem sido insistentemente comunicada formalmente, na última década, da situação caótica, em que vive o curso de medicina.** Voltou a lembrar ao Pró-Reitor adjunto que no REUNI, em 2007, o curso de Medicina aumentou em 20% seu número de ingressantes, com promessa de contrapartidas do MEC no de aumento de áreas físicas, salas de aula, laboratórios, aumento do número de professores e de servidores técnico administrativos, e passados 10 anos nenhuma dessas contrapartidas foi efetivada (UFSM, 2017, ata da reunião do colegiado de medicina no dia 19/12/ 2017, grifo meu).

Conforme exposto na ata da reunião do colegiado do curso de Medicina, há um excesso de alunos para a capacidade da estrutura. A alegação dos professores é que o curso expandiu o número de alunos a partir do REUNI, mas que não houve aumento nos laboratórios, salas de aula, número de professores e nem técnicos administrativos. Por outro lado, destaca-se que a discussão em torno do ingresso de migrantes resultou numa discussão sobre os corpos que incomodam menos naquele ambiente, haja vista que além das condições estruturais, a presença de estudantes indígenas era constantemente trazida à discussão como responsáveis pela situação "caótica em que vive o curso de medicina" – mesmo que eles representassem menos de 1% dos estudantes do curso. Parafraseando Nilma Lino Gomes (2017), a discriminação no Brasil incide sobre o pertencimento étnico expresso em costumes e tradições circunscritos por sinais diacríticos inscritos no corpo, no caso o negro e indígena.

O curso de Medicina, desde a sua fundação em 1808, tem servido para a formação de uma elite profissional brasileira, cuja base epistêmica importada fora a francesa (CORADINI, 1997:2005). Portanto, apesar das políticas de cotas, alguns cursos de prestígio continuam mantendo o "confinamento racial" (CARVALHO,

2006). O caso da UFSM não foge à regra nacional, conforme demonstra a tese de Maria Rita Py Dutra.

> Conversando com um médico, professor do curso de Medicina, ele me alertou que **há mais de 20 anos lecionando uma cadeira obrigatória, nunca passou por ele qualquer estudante negro, contudo há registro de que no período de 2008 a 2015, formaram-se 10 médicos negros** (DUTRA, 2018, p.196, grifo meu).

Apesar dos esforços das Pró-Reitorias de Graduação e de Assuntos Estudantis, os estudantes ingressantes da resolução não conseguiram acessar o curso de Medicina. A cada semestre, novas negociações com o colegiado são iniciadas por parte de representantes do MIGRAIDH, das Pró-Reitorias citadas e dos próprios ingressantes. Contudo, nenhum avanço foi alcançado. Por outro lado, aqueles que estão em outros cursos da área da saúde conseguiram apoio no Departamento de Saúde Coletiva para desenvolverem suas pesquisas, criando o projeto Saúde pelo Haiti ou *Santé pour Haiti*, cujo objetivo é compreender o funcionamento do Sistema Único de Saúde (SUS) e pensar alternativas possíveis de saúde coletiva para o Haiti. A partir da situação do ingresso em Medicina, ressalto que o maior desafio da universidade até o momento é garantir que haja acesso nos cursos prestigiados da instituição dos estudantes ingressantes da Resolução 041/2016.

Sobre o sexo dos ingressantes, a maioria é constituída de homens. Há 11 mulheres até o momento, sendo que no ano de 2017 eram apenas duas. Por isso a maior parte dos interlocutores dessa pesquisa são homens. Desse número, quatro são do Haiti e estão nos cursos de Enfermagem, Fisioterapia e Odontologia. O número de ingressantes mulheres não é um dado isolado: ele reflete a realidade migratória das mulheres haitianas no Brasil, cujos números aumentaram significativamente desde a segunda geração da imigração, a partir de 2013, mas ainda continuam sendo um número pequeno se comparado com a imigração masculina (UEBEL, 2015). Até 2014, no estado do Rio Grande do Sul, dos 2503 imigrantes haitianos, 640 eram mulheres – um percentual de 25% da migração haitiana (UEBEL, 2015).

Além dos dados quantitativos, é preciso considerar a constituição das desigualdades de gênero no Haiti, cuja participação das mulheres na política é

baixa. Segundo Louis Dantil (2016), há um entendimento de que a política haitiana é suja, portanto, inapta à participação das mulheres, vistas como elemento indispensável para o equilíbrio do lar. Um dos fatores que alargam a diferença na participação das mulheres em espaços políticos é o acesso à educação. São elas as mais prejudicadas no processo de exclusão sistemática promovida pelo Estado haitiano. De acordo com Nascimento e Thomaz (2010, p.22), a participação das mulheres haitianas em cursos superiores tem se mantido "extremamente baixa ao longo dos anos, e isso apesar de um desempenho escolar equiparável (ou mesmo melhor, diriam muitos) ao dos seus colegas".

O SONHO DO DIPLOMA DIÁSPORA HAITIANO

O termo diáspora foi utilizado para definir a dispersão física em grande quantidade de grupos religiosos, os quais passaram a viver como minoria em outras localidades, como caso clássico é a experiência dos judeus. Historicamente, o termo se amplia e descola sua definição para o que Cohen (1997, p.4) denomina como "uma vasta gama de povos diferentes que se auto aplicaram o termo ou tiveram o rótulo conferido a eles". Segundo Dufoix (2008), as populações referências no conceito até meados dos anos de 1980 eram os judeus, as pessoas de origem africana, palestinos e os chineses.

As definições a respeito do conceito de diáspora foram centrais nas discussões das Ciências Sociais, principalmente na década de 1990, em estudos sobre migrações e mobilidades. William Safran (1991, p.83-84) é um dos primeiros autores a formular um modelo ideal do conceito: 1) eles ou seus ancestrais se encontram dispersos a partir de um centro de origem, em no mínimo, dois espaços periféricos; 2) eles mantém uma memória mítica da terra de origem; 3) sentem que não são – e talvez, não podem ser – totalmente aceitos no país receptor; 4) veem sua terra natal como a casa ideal, na qual eles e seus descendentes podem retornar; 5) eles acreditam que podem manter ou reconstruir a terra de origem coletivamente na diáspora; 6) a consciência e solidariedade do grupo são definidas pela manutenção dos laços com a terra de origem. Robin Coehn (1997, p.18) também elaborou um modelo para definição do termo diáspora. Em seu modelo, existem cinco tipos: i) vítimas, cujos representantes são os judeus, africanos e armênios; ii) de trabalho ou "diáspora proletária", especialmente os indianos ; iii)

imperial, britânicos e outros colonizadores; iv) comercial, chineses e libaneses; v) desterritorializados, caribenhos e grupos étnicos, como os Pársis e Sindis.

Existem diversos trabalhos que buscam definir o termo diáspora como um conceito fechado e analítico, principalmente William Safran (1991), Robin Coehn (1997), Stéphane Dufoix (2008), Gabriel Sheffer (2003). Em resumo, os autores elencavam algumas caraterísticas que permitiam a definição de um tipo ideal do conceito utilizável para definição de algumas comunidades. A experiência de dispersão deveria atingir algumas gerações (a ideia de longa duração), a reconstrução da memória com o lugar de origem e a dificuldade em se integrar à população do país receptor são alguns dos atributos da comunidade diaspórica para os pesquisadores (BRUNEAU, 2010).

Por outro lado, um grupo de autores definiu a diáspora como híbrida para diferenciá-la dos modelos centralizadores anteriormente expostos. O modelo híbrido foi muito usado por autores Pós-modernos, dos Estudos Culturais e Pós-colonial como James Clifford (1994), Stuart Hall (1990) e Paul Gilroy (2001). A respeito da diáspora híbrida, escreve Hall (1996, p.75): “A experiência da diáspora, como aqui pretendo, não é definida por pureza ou essência, mas pelo reconhecimento de uma diversidade e heterogeneidade necessárias; por uma concepção ‘identidade’ que vive com e através, não a despeito, da diferença; por hibridização”. Da mesma forma, a proposta de Paul Gilroy é discutir uma “ideia diaspórica” para além das dicotomias simplistas que existiam nas discussões clássicas do conceito de diáspora. No Atlântico Negro, a ideia de cultura é desterritorializada em oposição à ideia de cultura fixa a um território nacional. “Sob a chave da diáspora, nós poderemos então ver não a raça, e sim formas geopolíticas e geoculturais de vida que são resultantes da interação entre sistemas comunicativos e contextos que elas não só incorporam, mas também modificam e transcendem” (GILROY, 2001, p. 25).

Em continuidade com esta perspectiva, o antropólogo James Clifford (1994) propõe *traveling cultures* em oposição aos modelos de natureza estática do termo diáspora. Importa o termo *diaspora* a partir de sua popularização entre migrantes haitianos nos Estados Unidos na década de 1980 (GLICK-SHILLER, 2011). Durante o período da ditadura duvallerista[3] (1957 – 1986), a migração haitiana para os

[3] Período do governo de François Duvalier, mais conhecido como Papa Doc, por ser um médico de prestígio no país. Sua eleição foi populista, mas logo implantou uma ditadura que causou muita emigração. Foi sucedido por

Estados Unidos cresceu e foi constituindo uma comunidade haitiana nas periferias do país. É deste período histórico o fenômeno do *boat people*[4].

Na presente pesquisa, o termo diáspora é usado como uma categoria organizadora de mundo para os haitianos. Conforme demonstra Handerson (2015) o termo polissêmico é articulado em três sentidos: residir no exterior, voltar ao Haiti e retornar ao Haiti.

> As músicas haitianas produzidas no exterior são chamadas músicas de diáspora. As roupas enviadas são denominadas *rad diaspora* (roupa diaspora); o dólar americano e o euro, *lajan diaspora* (moedas diaspora); as casas construídas no Haiti por compatriotas residentes no exterior, combinando objetos (eletrônicos e eletrodomésticos, etc.), materiais de construção (cerâmicas, portas, janelas, luzes, etc.) do exterior com os do país, são denominadas *kay diaspora* (casas diaspora). A categoria diáspora também serve para qualificar ações, como nas expressões: *w'ap fè bagay diaspora* (está fazendo coisa de diaspora), ou *aji tankou diaspora* (você age como diaspora) (HANDERSON, 2015, p.53).

Os sentidos políticos do termo diáspora foram expandidos quando, em 1991, o então presidente Jean-Bertrand Aristide recebeu a diáspora como o décimo primeiro departamento haitiano. Este ato simbólico representa o reconhecimento da participação social e política dos haitianos no exterior na vida cotidiana do país. Apesar disso, juridicamente, o Estado haitiano reconhece como haitiano somente aquele nascido em seu território, excluindo a possibilidade daqueles nascidos no exterior de reivindicarem a nacionalidade haitiana. Segundo Handerson (2015), no ano de 2012 foi promulgada uma emenda constitucional que permitia a dupla nacionalidade, oportunizando aqueles que estavam no exterior de ter o reconhecimento legal da ligação afetiva e simbólica com o Haiti.

Interessa, contudo, o pertencimento simbólico da *diáspora* desde o discurso de 1990 para pensar outros nacionalismos, ou um "nacionalismo à longa distância" (GLICK-SCHILLER; FOURON, 2001). Esse nacionalismo refere-se ao pertencimento dos migrantes ao país de origem, independente do país de residência. Os teóricos do transnacionalismo acreditam que o migrante desenvolve e mantém múltiplas

seu filho Jean-Claude Duvalier após sua morte em 1971. Conhecido como Baby Doc, Jean-Claude governou o Haiti até 1986.

[4] Fenômeno ocorrido entre meados de 1977 e 1981, quando um grande fluxo de migração haitiana clandestina se lançou ao mar para os Estados Unidos em barcos pouco equipados. Muitos haitianos morreram na travessia, seja pelos naufrágios ocasionados por problemas técnicos ou aqueles provocados pelas autoridades estadunidenses. De acordo com Stepick (1982), a maioria dos migrantes do fenômeno *boat people* eram pobres e da zona rural haitiana que buscam melhores condições.

relações sociais que atravessam fronteiras, cujas decisões são pautadas a partir da experiência do país de origem e do de residência (SCHILLER et. al.,1992). A presente pesquisa parte da noção que a migração é um direito humano (REDIN, 2010), portanto, compreende-se a mobilidade humana e a circulação das pessoas enquanto partes integrantes dessas sociedades.

Dessa forma, importa para a manutenção dos laços entre o sujeito diáspora e o país, os laços de sangue, no caso a família que permanece no Haiti. A dimensão familiar é fulcral para compreender o pertencimento a uma nacionalidade mesmo distante fisicamente. “Não há diáspora sem a célula familiar, por meio da qual se transmite a consciência identitária. Tampouco não há diáspora sem laços de parentesco, real ou imaginário, ultrapassando as fronteiras estatais” (BRUNEAU, 2004, p. 45, tradução minha). Esses laços que ultrapassam as fronteiras são alimentados de diversas formas: seja no envio de remessas do exterior (um dos mais comuns), a esperança de se juntar ao familiar no exterior ou na circulação de objetos enviados pelos parentes na diáspora.

Sobre essa relação com a mobilidade, apresento brevemente Brunel, interlocutor desta pesquisa, natural da cidade de Jérémie, capital do Departamento Grand’Anse, no oeste do Haiti. O primeiro movimento migratório de Brunel foi para a capital Porto Príncipe, a cerca de 300 quilômetros de Jérémie, quando ingressou em Engenharia Civil na Universidade do Estado do Haiti. As irmãs de Brunel migraram para os Estados Unidos na década de 1990 e foi com as remessas delas que o irmão se manteve em Porto Príncipe. A partir da experiência delas, Brunel alimentou o seu desejo de sair do Haiti.

Em busca de realizar esse sonho, Brunel conseguiu ir ao Brasil para estudos no ano de 2012 através do Programa Estudante Convênio Graduação (PEC-G). Ele ingressou em Engenharia Civil na Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) no mesmo ano. No ano de 2014, durante uma viagem de férias ao Haiti, resolveu ficar no país, pois não estava gostando do curso. Contudo, permanecia o desejo de estudar e, principalmente, migrar novamente. Durante aquele ano, em contato com um amigo aqui no Brasil pelas redes sociais, Brunel foi informado sobre a abertura do edital do Programa Pró-Haiti na Universidade Federal da Integração Latino-Americana (UNILA). Ainda em 2014, Brunel ingressou em Engenharia das Energias Renováveis na UNILA, onde permaneceu até 2016, quando ingressou na

UFSM no curso de direito. Brunel relata que suas mudanças de curso se deram por se sentir deslocado e frustrado com os cursos.

A trajetória de Brunel servirá de base para as discussões teóricas a respeito do deslocamento humano em busca de melhores oportunidades. Para além disso, sua trajetória é útil para compreenderemos a dimensão histórico-cultural da diáspora haitiana. A partir da história do Haiti, é possível entender como a mobilidade haitiana é uma parte central da identidade dos meus interlocutores. Busquei compreender a migração como um "fato social total" (SAYAD, 1998), pois entendo que o migrante está em contato com um universo qualificado de sentidos sociais, políticos, econômicos e culturais.

Assim, a mobilidade no contexto social haitiano representa uma ascensão econômica e social do indivíduo que migra. O ser diáspora é um sonho para muitos haitianos para alcançar essa ascensão social. No caso dos interlocutores dessa pesquisa, a decisão de migrar surgiu a partir da experiência de parentes e amigos na migração que transmitiam esse ideal de ascensão social.

> ***O haitiano gosta muito de viajar**. […] Se eu tenho alguém na minha família que migrou? Sim, meu pai antes de eu nascer ficou 5 anos na Martinica, depois quando eu tinha 13 anos ele foi pra Guadalupe também ficou por 5 anos. **Ele me disse para viajar**. Também tenho um tio que está há 27 anos nos Estados Unidos conseguiu construir uma casa no Haiti e depois em 2001 levou a família para lá. Tenho primas na França que também já tem família por lá, tem filhos* (Joan Luck Joseph, 25 anos, engenharia da computação, março de 2018, grifo meu).

O relato desse interlocutor é interessante porque o desejo de ir ao exterior é alimentado por relatos de parentes próximos que são exaltados como símbolos de sucesso. Segundo Handerson (2015), a construção da casa no Haiti representa um objetivo de muitos haitianos no exterior como uma forma de manter conexão com aqueles que ficam e tornar-se um elemento de distinção. Dessa forma, a diáspora cria valor simbólico a muitos objetos e aqui entra a ideia de "diploma diáspora*"*. O diploma no exterior corresponde para os haitianos um símbolo de sucesso na migração.

Nas entrevistas realizadas ao longo desta pesquisa, apareceram com frequência expressões que remetiam a uma maior valorização daqueles compatriotas que conseguiam sua formação acadêmica no estrangeiro. "*O haitiano*

formado no exterior é melhor recebido no país" (TIMAS, 25 anos, enfermagem) ou "*o haitiano tem a ideia de mandar o filho fazer a pós-graduação fora porque o diploma de fora vale mais*" (Jean Max-Júnior Bendy, 26 anos, Relações Internacionais). Essa busca pelo "diploma melhor" foi relatada em diversas conversas com os interlocutores desta pesquisa, por isso, a partir das discussões teóricas e dos dados etnográficos, discute-se que o diploma também é um objeto diáspora no contexto social haitiano. O diploma, além de um documento formal, torna-se uma categoria moral com valor social diferenciado diante dos familiares que estão no Haiti.

> […] certos diplomas — por exemplo, aqueles que na França, são atribuídos pela *Grandes Écoles* — garantem, sem outras garantias, uma competência que se estende muito além do que, supostamente, é garantido por eles, com base em uma cláusula que, por ser tácita, impõe-se, antes de tudo, aos próprios portadores desses diplomas que, deste modo, são intimados a assenhorear-se realmente dos atributos que, estatutariamente, lhes são conferidos. (BOURDIEU, 2011, p. 29).

A educação é um capital cultural de diferenciação e distinção em muitas sociedades. O diploma assume, conforme exposto por Pierre Bourdieu, o símbolo de distinção entre os seus portadores e os não portadores e assume a diferenciação com base nas imposições sociais sob os seus portadores. No caso haitiano em que a educação é um bem de luxo, pois o sistema educacional haitiano é definido conforme as classes sociais, concretizando o objetivo de formar elites separadas das classes populares (JOINT, 2008), a obtenção do diploma é uma distinção social acentuada. Essa desigualdade do sistema de ensino haitiano se confirma com os dados oferecidos pelo Ministério da Educação Nacional e da Formação Profissional (2007), que apontam que no nível pré-escolar, apenas 5,5% das escolas são públicas. No ensino fundamental, nos ciclos 1 e 2, são 8% as escolas públicas e o terceiro ciclo e o ensino médio representam apenas 9%. Esses dados demonstram um setor público que se estagnou nos últimos anos, enquanto o setor privado continua sua expansão e é responsável por cerca de 85% da educação básica haitiana.

Com a reforma Bernard de 1982[5] e o Plano Nacional de Educação e Formação de 1997, o ensino fundamental foi reorganizado e divido em três ciclos (conforme se observa na figura abaixo), sendo os dois primeiros ciclos obrigatórios e gratuitos no plano legal, que diz respeito às crianças de 6 a 11 anos cursam (o que equivale, no Brasil, do primeiro ao sexto ano). Para que a criança avance em cada um desses ciclos do ensino fundamental, há uma avaliação nacional. O Ensino Médio é um ciclo com quatro anos de duração, baseado em três áreas de conhecimento: uma geral, uma pedagógica e outra profissional. Nesse estágio da formação, segundo os meus interlocutores, as provas finais são divididas em seções conforme o interesse dos alunos desde o início do Ensino Médio (HAITI, 2011).

A título de exemplo, divide-se em seções a) filosofia, cultura geral e sociologia; b) letras, línguas, outras de humanas; c) matemática e física; d) biologia, química, geologia. Cada uma dessas seções representa uma área do conhecimento que os estudantes vão se "especializando" durante o Ensino Médio para ingressar na faculdade, uma vez que eles têm mais horas-aulas daquelas disciplinas referentes à seção escolhida. Segundo eles me relataram, você escolhe uma das seções e um mês antes do exame o Ministério da Educação Nacional e da Formação Profissional faz o sorteio de qual disciplina será a prova de cada seção. O ensino de escolas haitianas, principalmente os poucos recursos humanos, são tecnicistas, o que mais tarde acarreta na dificuldade de ingresso nas universidades.

O resultado dessas desigualdades é uma oferta escolar inadequada para a demanda, representando, segundo o censo escolar, em mais de 500 mil crianças em idade escolar sem acesso à educação, contribuindo para o aumento dos mais de 3 milhões de analfabetos do país (HAITI, 2011). Esses dados se refletem no ensino superior, cuja única universidade pública é a Universidade do Estado do Haiti (UEH), a qual apresenta poucos cursos centralizados na cidade de Porto Príncipe. Com o terremoto de 2010, a maioria das instituições de ensino superior do país foi afetada na estrutura física e nos recursos humanos (NASCIMENTO; THOMAZ, 2010).

O terremoto afetou profundamente os interlocutores desta pesquisa na decisão de migrar e buscar a continuação de seus estudos fora do país. Dos 7

[5] A reforma Bernard de 1982 foi uma das maiores reformas do sistema educacional haitiano. É a partir desta reforma que o Créole foi admitido como língua oficial para a formação das crianças. Contudo, incluiu uma tecnicidade ao ensino da rede pública, aumentando ainda mais as diferenças entre as camadas empobrecidas e a elite haitiana.

participantes, apenas um, Jean Max-Bendy Junior, já estava cursando a graduação na vizinha República Dominicana. A opção por cursar uma faculdade fora do Haiti resultava do desejo de obter distinção entre os demais familiares, segundo o relato do próprio Jean Max-Bendy Junior. Os demais estavam em Porto Príncipe e vivenciaram a destruição física das universidades públicas e privadas em decorrência desse episódio.

A decisão de buscar a continuidade dos estudos fora do Haiti e a escolha do Brasil para os interlocutores desta pesquisa foi em função da realidade econômica que o Brasil vivia à época de 2012 e 2013. O crescimento econômico e as oportunidades de emprego em função dos Grandes Eventos – Copa de 2014 e Olímpiadas de 2016 – tornaram o Brasil a janela de oportunidade que esses haitianos queriam. Segundo o relato deles, a viagem que a presidente Dilma Rousseff realizou no ano de 2012 para o Haiti atraiu muitos deles devido ao discurso sobre a oportunidade de estudar no Brasil. Todos os interlocutores desta pesquisa chegaram ao Brasil a partir de 2013 com o sonho de conquistar o diploma. Contudo, alguns encontraram um país com poucas oportunidades para os migrantes, como é o caso de Josaphat, Joan Luck Joseph, Loveruture e Faustin, que foram obrigados a se inserir no mercado de trabalho para garantir seu sustento. Apesar da frustração inicial, o sonho de conseguir um diploma de ensino superior no Brasil não cessou e quando a oportunidade surgiu, eles abandonaram seus empregos em busca do sonho, conforme é exemplificado pelo relato de Loverture.

> *Desisti do emprego para realizar* ***meu sonho****: ser um internacionalista. Eu comecei a estudar Relações Internacionais na UNIRITTER, no primeiro semestre consegui bolsa de 70%, no segundo não consegui. O hotel prometeu pagar 50% da bolsa, mas eu só conseguiria fazer menos disciplinas, então eu não consegui a bolsa porque para eles pagarem 50% eu teria que fazer 5 disciplinas e levar o comprovante de matrícula antes das aulas. A ideia de eu me inscrever aqui veio de um amigo que viu o edital e me passou o e-mail do MIGRAIDH.* ***Tudo isso é um sonho. Eu tive esse sonho faz tempo, eu tinha vontade de conhecer o mundo, porque meu pai me deu essa oportunidade.*** *Fui três vezes para a República Dominicana, aprendi o espanhol como língua "enamorada", o Francês como língua bonita e o inglês como comercial.* ***No meu país, quando você termina o ensino médio, só tem uma opção: estudar, porque não tem emprego*** (Loverture, 28 anos, Relações Internacionais).

Os jovens que trabalhavam abdicaram de suas responsabilidades financeiras com as famílias no Haiti, de modo a garantir maiores ganhos com o diploma em mãos. O caso de Loverture ilustra isso, pois ele é casado e durante esse período de estudos, a esposa tem garantido o sustento. Segundo ele, é um sacrifício necessário para um bem maior: tornar-se um internacionalista no Brasil. O diploma é, portanto, a categoria norteadora da migração dos interlocutores da presente pesquisa. É com base nele que muitos rearranjos são feitos sobre papéis de gênero, envio de remessas e outras releituras a partir do desafio de alcançar o "diploma diáspora".

INSERÇÃO DOS ESTUDANTES HAITIANOS NO AMBIENTE ACADÊMICO DA UFSM

As atividades organizadas pelo MIGRAIDH (Grupo de Pesquisa Ensino e Extensão Direitos Humanos e Mobilidade Humana Internacional) e pelo Comitê Representativo dos Imigrantes e Refugiados na UFSM são essenciais para compreender como está ocorrendo a inserção dos estudantes haitianos no ambiente acadêmico. No ano de 2018, os próprios ingressantes organizaram um Comitê Representativo com o objetivo de criar um intermédio no diálogo com as instâncias burocráticas da universidade. Os ingressantes realizaram as eleições no início do ano de 2018 de seus representantes a partir de critérios definidos por eles próprios, como: estar há mais tempo na universidade, o candidato deveria concorrer para apenas um cargo, seriam desclassificados candidatos que chegassem atrasados no dia da eleição e foram distribuídos seis cargos. Dos interlocutores da presente pesquisa, Timas, Brunel, Josaphat e Faustin participam da gestão 2018–2019.

No ano de 2018, o Comitê realizou diversos debates a respeito da acessibilidade linguística dentro da universidade, com reuniões com a Pró-Reitoria de Graduação e os professores do Departamento de Letras. O Português para Estrangeiros é um programa importante para o acesso às normas do idioma. Diferentemente de programas como o PEC-G (Programa Estudante Convênio Graduação) e o PEC-PG (Programa Estudante Convênio Pós-Graduação), os ingressantes não tinham a obrigatoriedade de aprovação no Celpe-Bras, certificado de proficiência em língua portuguesa, antes do início dos cursos, por isso há alguns entraves no acesso ao idioma por parte dos estudantes.

O idioma foi uma das primeiras pautas dos estudantes, pois a UFSM iniciou a Política de Ingresso antes de uma Política Linguística, gerando desamparo tanto aos estudantes não-falantes de português como para técnicos administrativos e docentes que esbarravam na fronteira linguística ao socializar com aqueles estudantes. No ano de 2018, a instituição lançou sua Política Linguística voltada especialmente a necessidade de internacionalização (UFSM, 2018). Apesar da Resolução 041/2016 ser considerada no documento, na descrição das ações o foco está no ensino de idiomas estrangeiros aos estudantes nacionais e no aprimoramento do ensino da Língua Brasileira de Sinais (LIBRAS), enquanto que o Português para Estrangeiros aparece em segundo plano na política. O Departamento de Letras tem se esforçado em disponibilizar cursos de Português para Estrangeiros a fim de responder as demandas dos estudantes ingressantes da Resolução 041/2016.

O Comitê também realizou ao longo do ano de 2018 reuniões para discussão da estrutura do próprio órgão, das quais participaram em sua maioria os ingressantes do sexo masculino. Percebeu-se, ao longo da presente pesquisa, a baixa participação das mulheres nas reuniões do Comitê. Elas são minoria absoluta em comparação ao número de ingressantes masculinos: são 11 mulheres em um total de 53 migrantes.

Os estudantes ingressantes participaram de projetos de ensino, pesquisa e extensão a partir de nove bolsas oferecidas pela Pró-Reitoria de Extensão com o intuito de garantir a permanência dos ingressantes. Além disso, a Universidade ofereceu a todos os ingressantes pela Resolução o Benefício Socioeconômico, que garante a moradia na Casa do Estudante e a gratuidade no Restaurante Universitário. Esses incentivos permitiram aos jovens participantes desta pesquisa o acesso a uma educação de qualidade e aproximou o sonho do “diploma diáspora” de suas realidades. Muitos encontraram dificuldades financeiras em se manter, pois as bolsas específicas para os ingressantes atenderam a poucos estudantes.

A saída encontrada por alguns foi oferecer aulas de francês a colegas conhecidos auxílio nos testes de proficiência em língua francesa. Outro entrave para esses estudantes é o peso dos estudos para sua vida, pois a permanência do Benefício Socioeconômico, assim como para brasileiros, é condicionada a manutenção de um padrão de aprovação nas disciplinas. Como a maioria dos

estudantes está matriculada em cursos de exatas, com alto índice de reprovação na Universidade, lhes foi oferecido monitoria para acompanhar o desempenho acadêmico dos estudantes.

Houve também a inserção dos estudantes em grupos de pesquisa dentro dos seus cursos, como é o caso do projeto Saúde pelo Haiti (*Santé pour Haiti*) e Energia para todos (*Energie pour tous*), realizado pelo Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia em Geração Distribuída de Energia Elétrica (INTC). No ano de 2018, também foi realizado um curso de Iniciação Científica, onde foi discutido como eles poderiam desenvolver suas pesquisas dentro da Universidade. Esse curso foi uma parceria do MIGRAIDH e do Comitê, sendo realizado aos sábados, onde grande parte da pesquisa de campo da presente investigação foi realizada. Os estudantes questionavam como eles poderiam organizar seus currículos no decorrer da graduação para concorrer nos processos seletivos de mestrado posteriormente. Como muitos relataram em seus países de origem, fazer pesquisa era algo difícil e custoso, por isso muitos queriam abraçar todas as possibilidades que o Brasil tinha a oferecer.

Os estudantes ingressantes também participaram do NEAB (Núcleo de Estudos Afro-brasileiros) da universidade, contribuindo com os debates a acerca da produção científica de outros países sobre as relações raciais. Os haitianos, principalmente, contribuíram com o debate acerca do porquê o Brasil ignora a produção de pensadores como Joseph-Anténor Firmin, um antropólogo haitiano cuja obra *Essai sur l´égalité des races humaines* (1885) não é traduzida no português e é pouco estudada no Brasil. Eles também se inseriram nas comissões dentro da Coordenadoria de Assuntos Estudantis da Universidade, que é um órgão executivo vinculado ao Gabinete do Reitor. As comissões nas quais os ingressantes fazem parte são a Comissão Étnico-Racial e a Comissão Social. A primeira discute as relações raciais dentro da universidade, mobiliza ações de combate ao racismo e a segunda acompanha os universitários cotistas de baixa renda. Os estudantes representantes em ambas as comissões fazem parte do Comitê Representativo dos Imigrantes e Refugiados da UFSM.

No ano de 2019, o Comitê Representativo, em parceria com o MIGRAIDH e a Pró-Reitoria de Extensão da UFSM realizaram o evento “Diálogos e (Inter) culturalidade: Diálogos Sociopolíticos desde o Sul Global”, no qual os estudantes

debateram a política de seus países de origem, bem como apresentaram culturalmente seus países para além dos estereótipos existentes sobre estes, que são, em sua maioria, periféricos. Além disso, os estudantes conseguiram produzir um documentário em parceria com a TV Campus intitulado “Migrar não é delito”, no qual eles apresentam os projetos aos quais estão vinculados e como está a inserção deles na instituição. Aos poucos, os estudantes ingressantes estão se inserindo nas estruturas da Universidade, contudo, no que tange às relações de afeto e amizade, ainda há um longo caminho a percorrer: “eu não tenho amigos aqui ainda. Tipo, eu tenho colegas. Porque colega e amigos são duas coisas diferentes. Amizade é uma coisa mais profunda. Mas os colegas do curso, eu os acho bem queridos, bem recebidos” (fala de um participante do documentário “Migrar não é delito”).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente artigo objetivou demonstrar a partir da experiência da Universidade Federal de Santa Maria como está a inserção dos estudantes migrantes que participam de políticas de acesso ao ensino superior através do convênio entre as Instituições de Ensino Superior e a Cátedra Sérgio Vieira de Mello.

A política de ingresso de migrantes e refugiados é uma ação afirmativa importante para fundar uma universidade pluriepistêmica (CARVALHO; FLÓREZ; MARTÍNEZ, 2017), o que ainda é um dos grandes desafios da UFSM. Esses estudantes também representam corpos pretos que sofrem com questões estruturais: **“**as estruturas fundacionais do conhecimento das universidades ocidentalizadas são epistemicamente racistas e sexistas ao mesmo tempo” (GROSFOGUEL, 2016, p.28). Dessa forma, uma das reflexões que as instituições devem ter é que, além do ingresso de migrantes e refugiados, é preciso que estejam abertas aos novos saberes e à corporeidade desses estudantes.

A presente pesquisa destacou também que, apesar das condições socioeconômicas do Haiti que implicam em migrações, os estudantes também apontam o sonho de cursar uma universidade como um motivo relevante para migrar. O Brasil tornou-se uma possibilidade para a migração haitiana a partir dos grandes eventos esportivos (a Copa e a Olímpiada) que atraíram mão-de-obra,

assim como o crescimento econômico vivido pelo Brasil no início da segunda década do século XXI. Com o Programa Pró-Haiti, iniciado em 2010, o sonho de cursar o Ensino Superior no Brasil se tornou ainda mais próximo daqueles que viram seus sonhos destruídos pelo terremoto daquele ano.

Os estudantes têm demonstrado até o momento que podem contribuir para a construção do conhecimento no Brasil inserindo-se em debates científicos como a Jornada Acadêmica Integrada, que acontece todos os anos na universidade. Outro ambiente de inserção desses estudantes é nos órgãos da universidade, como é o caso da participação nas comissões vinculadas à Coordenadoria de Assuntos Estudantis, vinculada ao Gabinete do Reitor, bem como a participação no Núcleo de Estudos Afro-Brasileiros (NEAB) da UFSM. Além disso, destaco também a agência dos estudantes ingressantes ao criarem o Comitê Representativo de Imigrantes e Refugiados da UFSM com o objetivo de discutir suas pautas diante da instituição. Percebe-se que os estudantes têm aproveitado os diversos espaços de diálogo dentro da universidade para garantir sua permanência.

Os interlocutores, aqui apresentados, não representam a população haitiana, que tem sérios índices de subdesenvolvimento e de acesso extremamente restrito à educação. Contudo, com a trajetória desses sujeitos, busquei apresentar a pluralidade que existe na mobilidade haitiana, os sonhos que atravessam fronteiras. O acesso ao ensino superior é um sonho que há muito é alimentado por esses estudantes que têm se inserido nas universidades. Cabe às IES buscarem alternativas para a permanência desses estudantes, uma vez que, sem as políticas socioeconômicas, muitos não têm como continuar a lutar pelo sonho do “diploma diáspora”.

Encerro este trabalho com preocupação com o cenário brasileiro de cortes nos investimentos públicos em educação, fazendo com que o sonho do Ensino Superior se torne mais distante para os haitianos – e para os brasileiros também. Desde o segundo semestre de 2018, não houve ingresso de migrantes e refugiados, observados os cortes no orçamento da UFSM e, consequentemente, na assistência estudantil da universidade. Isso leva a temer que a Política de Ingresso 041/2016 caduque por não ter efeito prático: os estudantes que já ingressaram uma hora sairão, e novos migrantes não estão ingressando. Se o cenário não mudar, as

Instituições de Ensino Superior não terão como abrir novas vagas e as políticas de inclusão ficarão apenas no papel, sem estudantes migrantes e refugiados de fato.

REFERÊNCIAS

ALPHONSE, Fritznel.; MACEDO, José Rivair. O Programa Pró-Haiti nas universidades públicas brasileiras (2011-2016). *Campinas: Temáticas*, ano 25, n. 49/50, pp. 233-270, fev/dez, 2017.

BOURDIEU, Pierre. *A distinção: crítica social do julgamento*. Porto Alegre: Editora Zouk, 2011.

_____. *A miséria do mundo*. 7.ed. Petrópolis: Editora Vozes, 2008.

BRUNEAU, Michel. *Diasporas et espaces transnationaux*. Anthropos-Economica, 2004.

BRUNEAU, Michel. Diasporas, transnational spaces and communities. *Diaspora and transnationalism: Concepts, theories and methods*, v. 3, n. 1, p. 35-50, 2010.

CARVALHO, José Jorge. O confinamento racial no mundo acadêmico brasileiro. São Paulo: *Revista USP,* n.68, pp. 88-103, 2006.

CARVALHO, José Jorge; FLÓREZ, Juliana; MARTÍNEZ, Máncel. El Encuentro de saberes: hacia uma universidad pluriepistémica. IN: AYALA, N.A.C & RESTREPO, C.A. *Saberes Nómadas: derivas del pensamiento proprio*. Bogotá: Ediciones Universidad Central, 2017).

CLIFFORD, James. Diasporas*. Cultural anthropology*, v. 9, n. 3, p. 302-338, 1994.

CNIG- Conselho Nacional de Imigração. Resolução Normativa n.97/2012. *Dispõe sobre a concessão do visto permanente previsto no art. 16 da Lei nº 6.815, de 19 de agosto de 1980, a nacionais do Haiti*. Brasília, 2012.

COHEN, Robin. *Global diasporas: An introduction*. 2. e.d . London: Routledge, 2008.

CSVM. *Relatório Anual Cátedra Sérgio Vieira de Mello*. 2019. Disponível em <https://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2019/09/Relatorio-Anual-CSVM_Digital.pdf> Acessado em 19 de fevereiro de 2020.

DANTIL, Louis. *Desigualdad y participación política de las mujeres en Haití: entre luchas, obstáculos y logros*. Buenos Aire: Clacso, 2016.

DUFOIX, Stéphane. *Diasporas*. London: University of California Press, 2008.

DUTRA, Maria Rita Py. *Cotistas negros da UFSM e o mundo de trabalho*. Tese de Doutorado em Educação, Universidade Federal de Santa Maria, 2018.

GEERTZ, Clifford. *A Interpretação das culturas*. 13 reimpr. Rio de Janeiro: LTC, 2008.

GROSFOGUEL, Rámon. A estrutura do conhecimento nas universidades ocidentalizadas: racismo/sexismo epistêmico e os quatro genocídios/epistemicídios do longo século XVI. *Revista Sociedade e Estado* – Volume 31 Número 1 Janeiro/Abril 2016, pp. 25- 49.

GUBER, Rosana. *La etnografía: método, campo y reflexividad*. Bogotá: Grupo Editorial Norma, 2001.

HAITI. Ministère de L'éducation Nationale et de La Formation Professionnelle. *La Stratégie Nationale d'action pour l'éducation pour tous*. Port-au-Prince, 2007.

HAITI. Ministère de L'éducation Nationale et de La Formation Professionnelle. *Plan Opérationnel 2010-2015 Des Recommandations du Groupe de Travail sur l'Éducation et la Formation*. Port-au-Prince, 2011.

HALL, Stuart. Identidade Cultural e Diáspora. *Revista do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional*, n.24, p.68-75, 1996.

HANDERSON, Joseph. Diáspora. Sentidos sociais e mobilidades haitianas. *Horizontes Antropológicos*, n. 43, p. 51-78, 2015.

JOINT, Louis Auguste. Sistema educacional e desigualdades sociais no Haiti: o caso das escolas católicas. *Pro-Posições*, v. 19, n. 2 (56) - maio/ago, 2008.

NASCIMENTO, Sebastião; THOMAZ, Omar Ribeiro. *Da crise às ruínas: Impacto do terremoto sobre o ensino superior no Haiti*. Brasília: Ministério da Educação/Capes, 2010.

MALINOWSKI, Bronisław. *Argonautas do Pacífico Ocidental*. 3 eds. Rio de Janeiro: Abril Cultural, 1984.

MAUSS, Marcel. *Sociologia e antropologia.* São Paulo: Cosac & Naify, 2003.

REDIN, Giuliana. *Direito de Imigrar: direitos humanos e espaços públicos na sociedade contemporânea*. Tese de Doutorado em Direito, Pontifícia Universidade Católica, 2010.

SAFRAN, William. Diasporas in modern societies: Myths of homeland and return. *Diaspora: A journal of transnational studies*, v. 1, n. 1, p. 83-99, 1991.

SAYAD, Abdelmalek. *A Imigração: ou os paradoxos de alteridade*. Tradução: Cristina Murachco. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1998.

SCHILLER, Nina Glick; BASCH, Linda; BLACN-SZANTON, Cristina. Towards a transnational perspective on migration: race, class, ethnicity and nationalism reconsidered. *Annals of the New York Academy of Sciences*, 1992.

SCHILLER, Nina Glick.; FOURON, G. Laços de sangue: os fundamentos raciais do estado-nação transnacional. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 1997.

SHEFFER, Gabriel. *Diaspora politics: At home abroad*. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.

STEPICK, Alex. Haitian boat people: a study in the conflicting forces shaping US immigration policy. *Law & Contemp. Probs*., v. 45, p. 163, 1982.

TOGETHER. *Our aim*. 2018. Disponível em <https://together.un.org/our-aim>. Acesso em 8 de maio de 2018.

UEBEL, Roberto. *Análise do perfil socioespacial das migrações internacionais para o RS no início do século XXI: redes, atores e cenários da imigração haitiana e senegalesa.* Dissertação de Mestrado em Geografia, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2015.

UFSM. Resolução N.18/2018. *Institui a Política Linguística da Universidade Federal de Santa Maria*. 2018. Disponível em <https://www.ufsm.br/wp-content/uploads/2018/08/Resolu%C3%A7%C3%A3o-018-2018-UFSM.pdf>. Acessado em 24 de fevereiro de 2020.

UFSM. Resolução N.041/2016. *Institui o Programa de Acesso à Educação Técnica e Superior da UFSM para Refugiados e Imigrantes em situação de vulnerabilidade e revoga a Resolução N. 039/10.* Disponível em <http://site.ufsm.br/arquivos/uploaded/uploads/8de07789-d9fb-439c-9bf5-89a378954a4.pdf>. Acessado em 23 de março de 2018.

Recebido em: 17/05/2019

Aprovado em: 19/02/2020

MONÇÕES
Revista de Relações Internacionais da UFGD
ISSN 2316-8323

CONTRADIÇÕES, DEBILIDADES E ACERTOS DOS MARCOS DE REGULARIZAÇÃO DE VENEZUELANOS NO BRASIL

João Carlos Jarochinski Silva
Doutor em Ciências Sociais pela PUC/SP
Professor do Curso de Relações Internacionais e do Programa de Pós-Graduação em Sociedade e Fronteiras da Universidade Federal de Roraima
joao.jarochinski@ufrr.br

Bernardo Adame Abrahão
Mestre em Sociedade e Fronteiras pela Universidade Federal de Roraima
Delegado da Polícia Federal e Professor da Academia Nacional de Polícia
bernardoadame@hotmail.com

Resumo: Este artigo analisa a forma como o Estado brasileiro tem lidado com o fluxo migratório venezuelano, a fim de realizar uma análise crítica na construção normativa de respostas aos fluxos que se dirigem ao Brasil, por meio da confrontação desta construção estatal frente a efetividade das medidas e a adequação às prescrições internacionais de Direitos Humanos. Primeiro será analisada a migração venezuelana em Roraima, para, a partir disso, relacionar este fluxo com o contexto normativo jurídico do Estatuto do Estrangeiro, da nova lei de Migração e do Estatuto dos Refugiados, além das normas emergenciais para o tema, como a Resolução nº 126/2017 do CNIg, assim como a Portaria Interministerial nº 9. Derradeiramente, será analisado se as normas jurídicas de proteção ao migrante no Brasil são condizentes com as expectativas promovidas pelo Direitos Humanos consagrados em diplomas internacionais. O artigo apresenta a título de conclusão que o reconhecimento da grave e generalizada violação de direitos humanos na Venezuela, apesar de tardia, foi adequada aos compromissos internacionais assumidos pelo Brasil.

Palavras-chave: Venezuelanos; Brasil; Legislação Migratória; Refúgio; Direitos Humanos.

CONTRADICTIONS, WEAKNESSES AND CORRECT DECISIONS OF THE LANDMARKS OF REGULARIZATION OF VENEZUELANS IN BRAZIL

Abstract: This article analyzes the way in which the Brazilian State has dealt with the Venezuelan migratory flow in order to carry out a critical analysis in the normative construction of responses to the flows that go to Brazil, through the confrontation of this state construction with the effectiveness of the measures and the compliance with international Human Rights. We will first analyze the Venezuelan migration in Roraima, in order to relate this flow to the legal framework of the Statute of Foreigners, new migration law and the Refugee Statute, as well as the emergency norms for the subject, such as Resolution 126 / 2017 of the CNIg, as well as Interministerial Order No. 9. Finally, it will be analyzed whether the legal norms of protection to the migrant in Brazil are consistent with the expectations promoted by Human Rights enshrined in international diplomas. The article concludes that the recognition of the serious and widespread violation of human rights in Venezuela, although belated, was adequate to the international commitments assumed by Brazil.

Keywords: Venezuelans; Brazil; Migratory Legislation; Refuge; Human Rights.

INTRODUÇÃO: OS FLUXOS MIGRATÓRIOS DA VENEZUELA E A DINÂMICA CONTEMPORÂNEA

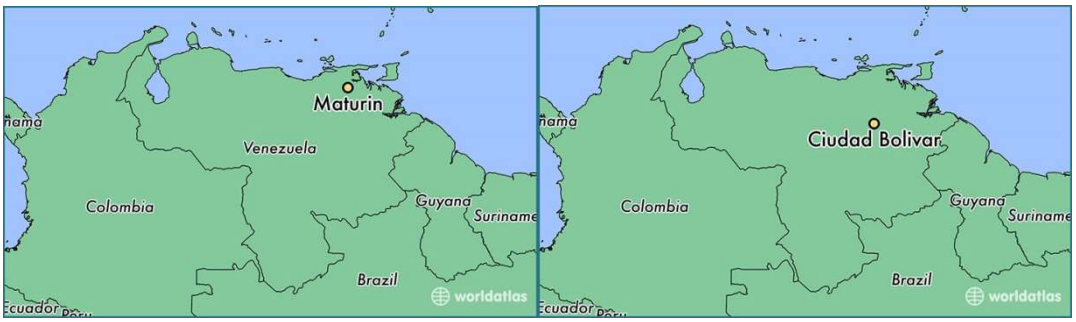
A Venezuela sempre foi reconhecida como um país de recepção de migrantes (FLORES, 2006). A economia venezuelana e o extrativismo natural (minério, petróleo etc.) constituíam em fatores de atração de pessoas de diversas localidades, com destaque especial para sul-americanos, caribenhos e algumas nacionalidades europeias. O baixo fluxo histórico de imigração de venezuelanos decorre de períodos em que eram abundantes as possibilidades de inserção no próprio país. O grande destaque foi a economia do Petróleo iniciada no século XX, que tornou o país atrativo para outras nacionalidades e alcançou certo grau de estabilização política e econômica capazes de não gerar fluxos de saída significativos.

A intensa entrada de migrantes internacionais na Venezuela fez com que o país fosse classificado como um Estado historicamente receptivo em termos migratórios. Nesse sentido, há dois períodos de grande fluxo em direção à Venezuela: de 1830 até 1963, focada no povoamento do território do país surgido do desmembramento da Grã-Colômbia e de oportunidades oriundas de uma indústria petroleira que começava a se consolidar; e de 1963 até 1992, com predominância para migrantes econômicos, estimulados por oportunidades laborais qualificadas, assim como a ida de perseguidos políticos e de fugitivos de conflitos. Nesse caso, há uma predominância de pessoas oriundas da própria América Latina (FLORES, 2006).

Em relação à dinâmica migratória entre Brasil e Venezuela, prevalece a predominância da entrada de brasileiros na Venezuela, quadro que foi alterado nos últimos anos. Historicamente, a fronteira entre os dois países nas cidades de Pacaraima, lado brasileiro, e Santa Elena do Uairén, lado venezuelano, revela que a partir dos anos 1970, iniciaram-se três fases de mobilidade. Num primeiro momento, vivenciado até a década de 1990, esse fluxo migratório ocorreu em decorrência do início do declínio do garimpo em Roraima e da estabilidade econômica venezuelana frente ao quadro brasileiro, incentivando a presença de brasileiros próximos da fronteira entre os dois países, principalmente, para Santa Elena de Uiarén, chegando até a capital do estado Bolívar, Ciudad Bolívar, assim como em Maturín no estado de Monagas, em que os brasileiros atuavam, predominantemente, no comércio relativo

aos produtos para a mineração e garimpagem (RODRIGUES; VASCONCELOS, 2010).

Figura 1 – Fronteira Brasil/Venezuela



Fonte: https://www.worldatlas.com. Acesso em 11 de abril de 2020

A segunda fase, que durou toda a década de 1990, é caracterizada pelos processos de demarcação das terras indígenas Yanomami e a retirada dos garimpeiros daquele território. Esse processo agravou um cenário de declínio da garimpagem em Roraima e levou parte dos garimpeiros para a Venezuela, aproveitando-se das redes estabelecidas durante a primeira fase de fluxos entre os dois países. Marcou-se, assim, a consolidação de brasileiros nessa atividade no lado venezuelano com, inclusive, a inserção do termo garimpeiro na fala de muitos venezuelanos.

A terceira fase teve início na década de 2000 e está relacionada às atividades de fronteira, local em que os brasileiros residem no lado venezuelano e, em diversos casos, possuem atividades no lado brasileiro. Esse movimento também é responsável pelo crescimento significativo de Santa Elena de Uairén, cidade com melhores condições de urbanização do que Pacaraima, visto que a cidade brasileira possui legislações impeditivas ao direito de propriedades e de ações de urbanismo por se encontrar numa área de reserva indígena. Há, também, a inserção de muitos brasileiros em atividades de contrabando, principalmente de combustível (RODRIGUES: VASCONCELOS, 2010).

Os venezuelanos historicamente tiveram baixa representatividade no fluxo migratório nacional, apesar da presença do grupo em Roraima, o que é inerente a própria posição geográfica do estado e a dinâmica fronteiriça. A razão é que a divisa entre os países fica ao sul da Venezuela, em uma região com baixa densidade

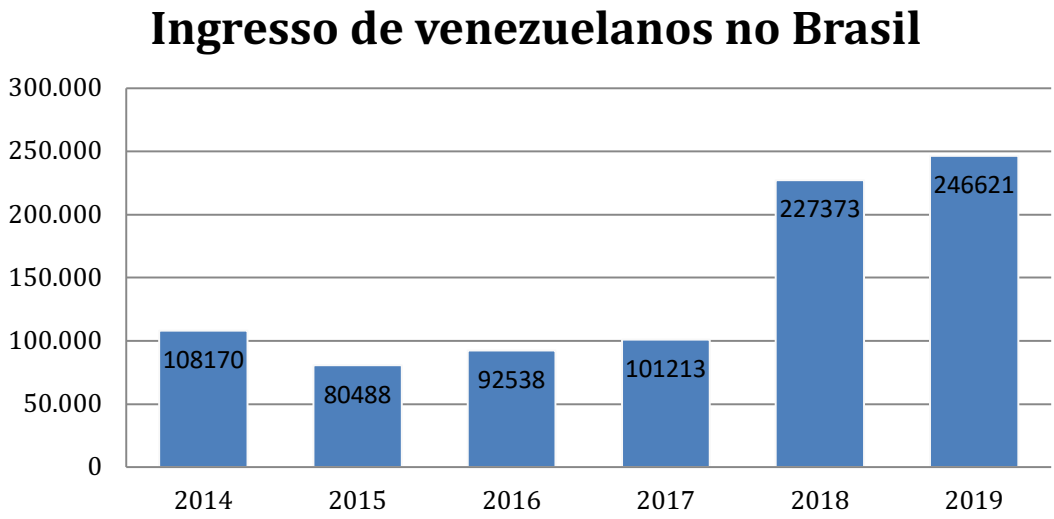
demográfica e marcada pela presença de extensas áreas de reservas naturais e indígenas. A realidade brasileira também é semelhante, pois Roraima é o estado com a menor população absoluta do país.

Contudo, mesmo com a permanência de um quadro de maior entrada de brasileiros na Venezuela do que de venezuelanos no Brasil. Em termos da realidade venezuelana há, a partir dos anos 1990, um aumento dos fluxos de saída do país, configurando um quando em que há um aumento das saídas, mas ainda há entradas de migrantes na Venezuela. Tomás Páez afirma que desde o final dos anos 1990, mais de um milhão de venezuelanos saíram do país, principalmente em virtude das crises econômica, social e política (PAEZ BRAVO, 2015). Nesse aspecto, vários países tornaram-se destino de venezuelanos na América, notadamente a Colômbia, a qual também tem um quadro de retorno de colombianos que viviam na Venezuela como uma de suas características.

A partir de 2014, com o agravamento do problema de abastecimento de produtos e insumos básicos no país, inicia-se uma intensa emigração de venezuelanos. Segundo dados da ONU de 2019[1], Colômbia, Peru, Chile e Equador são os quatro países que mais receberam pessoas oriundas da Venezuela. O Brasil aparece em quinto lugar nos dados. No Brasil o aumento significativo de migrantes começou já no de 2014, especialmente na fronteira terrestre em Roraima. Segundo os dados da Polícia Federal:

Gráfico 1 – Ingresso de venezuelanos no Brasil

[1] Disponível em: <https://nacoesunidas.org/numero-de-refugiados-e-migrantes-da-venezuela-ultrapassa-4-milhoes-segundo-acnur-e-oim/>. Acesso em 29/03/2020.



Fonte: ABRAHÃO, 2019.

Aqui cabe destacar que no ano de 2014 e 2016 o Brasil sediou dois grandes eventos internacionais, a Copa do Mundo e as Olimpíadas, o que importou em aumento esperado da mobilidade. Mesmo assim, os dados do gráfico apontam o crescimento do fluxo a partir de 2015. Os dados de entradas e saídas de venezuelanos no Brasil dos últimos seis anos apontam, também, a manutenção de movimentos pendulares por parte dessas pessoas e a consolidação do Brasil como um país de trânsito, apesar do aumento numérico daqueles que permanecem no Brasil[2].

Esses dados relativos ao Brasil e que são acompanhados em números mais expressivos em outros países da América Latina demonstram que desde 2014 houve o início de um fluxo de natureza diversa dos que tradicionalmente marcaram a Venezuela: uma migração forçada[3]. Muitos se viram obrigados a sair do país por ausência de produtos de primeira necessidade, de atendimento hospitalar, falta de emprego, dentre outros fatores.

[2] Dados da Polícia Federal, disponíveis em: <http://dadosefatos.turismo.gov.br/2016-02-04-11-53-05.html>.
[3] Segundo a Organização Internacional de Migração, migração forçada é termo para descrever o grupo de pessoas que são impelidos ou obrigados mediante ameaça ou por desastres ou causas naturais (mais informações em Glossário sobre termos migratórios, disponível em: <http://www.iom.int/key-migration-terms>). Dentre as migrações forçadas, destacamos a migração pela sobrevivência (BETTS, 2010), isto é, aqueles que migram para se manter vivo e ter acessos a alimento e itens de primeira necessidade. São aqueles que migram devido a razões econômicas imperiosas e pobreza, em situação de vulnerabilidade ou precarização das condições de vida do ser humano (MILESI, 2004). Os fatores externos de carência de condições mínimas de sobrevivência obrigam o indivíduo a migrar para continuar vivo.

O caso venezuelano pode ser analisado sob a perspectiva de Betts (2010), na qual alega existir uma migração de sobrevivência, em que há a combinação de desastre, a fragilidade do Estado e a falta de subsistência frequentemente, que interagem a ponto de criar uma necessidade de proteção distinta das existentes. É distinta, pois tem causa diferente das previstas para o asilo e para o refúgio, na perspectiva da Convenção de Genebra de 1951.

O próprio ACNUR já começa debater sobre as complexidades da proteção no contexto da migração, em diferentes momentos, subsumindo o debate sob rótulos tais como o "nexo migração-refúgio" e "migração mista" (CRISP *apud* BETTS, 2012). Segundo Jubilut, Apolinário e Jarochinski Silva (2014), o pedido de reconhecimento do *status* de refugiado por pessoas que não se encontram nessa situação, em vez de chamar a atenção para as necessidades que esses indivíduos trazem consigo, faz com que o discurso contrário à concessão do refúgio se torne mais forte. Betts (2010) apresenta dois problemas que interferem na aceitação de tipos migratórios que se pautem na necessidade de proteger que migra em função da busca por sobrevivência: de atribuição e relevância. De atribuição, pois em muitos casos, será desafiador atribuir movimento a uma causa única. As decisões de migração são complexas e as causas imediatas dos movimentos frequentemente serão difíceis de isolá-los. De relevância, pois o que deveria importar para identificar um migrante como asilado/refugiado não é privilegiar qualquer causa imediata de movimento, mas antes, o limiar subjacente de direitos que, quando indisponíveis no país de origem, necessitam de passagem de fronteira como último recurso.

Por outro lado, após fazer uma revisão da literatura internacional, Betts destaca que é necessário superar esses problemas e entender que os novos fluxos decorrentes desastres naturais, fragilidade do Estado e a falta de subsistência são uma nova forma migratória, pois:

i) as causas que deram ensejo ao movimento migratório são diferentes;
ii) englobar causas diferentes no mesmo instituto gera uma refração por parte dos Estados em reconhecer os institutos do refúgio e do asilo;
iii) a forma como o Estado atua nos casos elencados, muitas vezes na condição omissiva, difere da forma como atua no caso de refúgio, que pressupõe uma conduta ativa de perseguição;
iv) refúgio/asilo se concentram na segurança básica, excluindo a subsistência básica.

Desta forma, segundo Betts (2010), “migrante por sobrevivência são as pessoas que estão fora do seu país de origem devido a ameaça existencial, para a qual eles não têm acesso a um remédio ou resolução interna”. Este conceito possui três elementos fundamentais.

Primeiro, as pessoas estão “fora do seu país de origem”. Isso é importante porque implica que as pessoas tenham acesso à comunidade internacional, e a comunidade internacional tem acesso a eles. Em segundo lugar, eles enfrentam “uma ameaça existencial”, isto não precisa ser deduzido ao direito literal à vida, mas inclui os elementos centrais da dignidade humana, e pode ser fundamentada eticamente ou legalmente através da noção de "direitos básicos", isto é, diretos mínimos sem o qual nenhum outro direito pode ser feliz. Em terceiro lugar, a questão dos direitos básicos: liberdade básica, segurança básica e subsistência básica (divisão de Shue) (SHUE *apud* BETTS, 2012).

No momento, a definição de refugiado se concentra em segurança e, em certa medida, a liberdade básica, mas exclui a subsistência básica (BETTS, 2012). Definir uma ameaça existencial é obviamente complexo. Nesse sentido, “o acesso a um remédio ou resolução”, sendo a incapacidade de encontrar uma solução nos Tribunais ou através de alternativa interna, tornando a migração transfronteiriça fonte viável de proteção. O ponto aqui é que a passagem de fronteira tornou-se o último recurso (BETTS, 2012) como é o caso de muitos venezuelanos que se dirigem ao Brasil.

Entretanto, quando o fluxo de venezuelanos para o Brasil aumentou, em virtude da ausência de possibilidades de regularização migratória, notadamente entre 2015 e 2017, muitas dessas pessoas optaram pela solicitação de refúgio como um mecanismo de permanência regular no território brasileiro. Mesmo com outras possibilidades de regularização com outros institutos no Brasil, os quais serão analisados adiante no texto, o número de solicitações de refúgio por parte dos venezuelanos continuou expressivo.

Segundo o CONARE[4], no ano de 2014 o Brasil recebeu 201 solicitações de refúgios ao passo que em 2019[5], nos seis primeiros meses, recebeu 80.057:

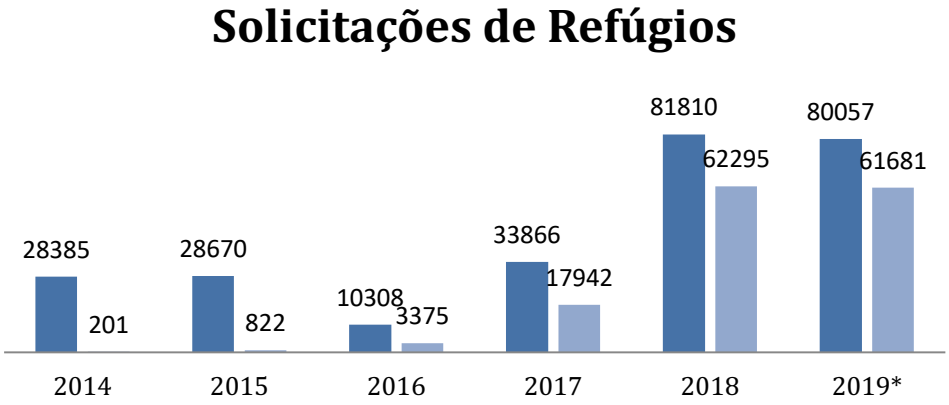
Quadro 1 – Solicitações de refúgio feita por venezuelanos no Brasil 2014-2019

2014	2015	2016	2017	2018	2019*
201	822	3.375	17.942	62.295	80.057

*apenas de janeiro a junho de 2019[6].
Fonte: Comitê Nacional para Refugiados, Ministério da Justiça e Segurança Pública do Brasil.

O significativo aumento nas solicitações de refúgio levou a um quadro de dificuldade na realização das entrevistas e das análises desses pedidos, afetando todo o instituto do Refúgio no Brasil. Comparado o quadro nacional de solicitações de todas as nacionalidades (em azul mais escuro) com as solicitações feitas por venezuelanos (azul mais claro) tem-se, segundo o mesmo relatório do CONARE e da Polícia Federal, o seguinte gráfico:

Gráfico 2 – Solicitações de refúgio em geral e de venezuelanos no Brasil



*apenas de janeiro a junho de 2019. Fonte: Comitê Nacional para Refugiados, Ministério da Justiça e Segurança Pública do Brasil.

[4] Disponível em: <https://justica.gov.br/news/de-10-1-mil-refugiados-apenas-5-1-mil-continuam-no-brasil>. Acesso em 16/05/2019.
[5] Disponível em: <https://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2019/07/Refugio-em-nu%CC%81meros_versa%CC%83o-23-de-julho-002.pdf >. Acesso em 29/03/2020.
[6] Ressalta-se que não há dados estruturados disponíveis pela Polícia Federal para período de julho a dezembro de 2019.

Nítido o aumento das solicitações de refúgios por venezuelanos no Brasil, atingindo seu auge no ano de 2019, quando, apesar de não estar finalizado para o período de um ano, representou três quartos de todas as solicitações de refúgio no Brasil, considerando apenas os dados de janeiro a junho de 2019. Em termos comparativos, a regularização por meio de outros mecanismos legais fora da modalidade solicitação de refúgio é menor do que a de solicitantes do reconhecimento do *status* de refugiado.

AS RAZÕES DA MOBILIDADE: ANÁLISE DAS SOLICITAÇÕES DE REFÚGIO DOS VENEZUELANOS

Com o objetivo de compreendermos em que se baseia a solicitação de refúgio dos venezuelanos, observamos que o CONARE autorizou a análise das causas constante nos formulários de solicitação de refúgio (perguntas nº 10 do formulário 22/2015 e nº 8 do formulário 24/2017, ambos do CONARE[7]) feitas por venezuelanos em Roraima nos anos de 2014 a 2017. O ano de 2018 não foi contemplado, pois não seria possível a verificação dos dados em tempo hábil. A análise foi realizada com base no método de amostragem aleatória simples de 10% do total de formulários obtidos.

Percebeu-se que está muito presente mais de uma causa para a saída da Venezuela, alguns destes venezuelanos, inclusive, elencando todas as causas de refúgio como sendo a motriz do deslocamento. No entanto, os formulários que relacionaram todas as causas foram desconsiderados e selecionados novos formulários, aleatoriamente, dentro do mesmo ano da solicitação. Nos documentos que elencaram mais de uma causa selecionou-se a principal, assim entendida aquela que tinha mais argumentos apresentados pelos solicitantes para embasar o pedido.

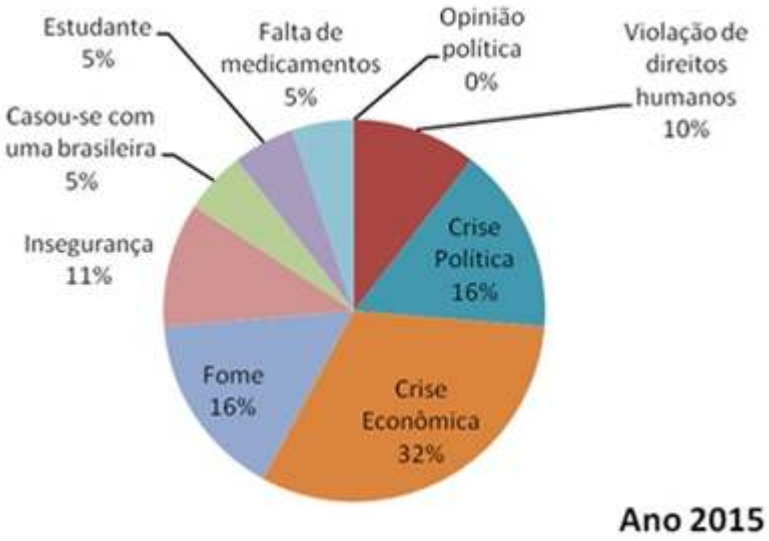
[7] **Pergunta nº 10 do Formulário 22/2015-CONARE**: Por favor, explique as razões pelas quais você decidiu deixar seu país de origem ou residência habitual e buscar proteção como refugiado no Brasil. Dê explicações detalhadas, descrevendo qualquer acontecimento, experiência pessoal ou medidas adotadas contra você ou membros de sua família que o (a) levaram a abandonar seu país de origem ou residência habitual. Se possuir provas de suas alegações, favor anexá-las. Se necessitar de mais espaço, utilize o verso e outras folhas. **Pergunta nº 8 do Formulário 24/2017-CONARE:** Explique as razões pelas quais você deixou seu país de nacionalidade ou residência habitual e buscou proteção como refugiado no Brasil. Descreva de forma detalhada, todos os fatos importantes: acontecimentos, sua experiência pessoal ou as medidas que foram adotadas contra você ou contra membros de sua família e que o(a) levaram a abandonar seu país de nacionalidade ou residência habitual. Descreva especialmente situações envolvendo violações de direitos por conta de sua raça/etnia, religião, nacionalidade, opinião política, ou pertencimento a grupo social específico. Se possuir provas dos fatos narrados, apresente uma cópia junto com esse formulário. Se necessitar de mais espaço, utilize o verso e outras folhas.

Além disso, apareceram muitos venezuelanos da etnia Warao com solicitação de refúgio. Seus formulários estavam todos preenchidos de forma igual, com as mesmas justificativas. Em razão da peculiaridade dos indígenas, eles foram desconsiderados do cômputo geral dos dados ora apresentados e selecionados aleatoriamente outros formulários no mesmo ano da solicitação.

Não foi feita utilização de método dedutivo-indutivo dos argumentos, apenas interpretação literal, isto é, as causas elencadas a seguir foram escritas literalmente pelos solicitantes, independentemente de estarem entre as previstas para o refúgio ou não, exceto os que alegaram falta de "oportunidade de trabalho", "custo de vida", "qualidade de vida" e "sem emprego" foram alocados dentro do contexto de "crise econômica". Nos demais casos as causas mencionadas nos formulários foram exatamente as constantes na tabela a seguir, como, por exemplo, "casou-se com uma brasileira" e "falta de medicamentos".

No ano de 2014, foram obtidos 3 formulários de solicitações, sendo todos motivados pela crise econômica na Venezuela. No ano de 2015, foram obtidos 234 formulários de solicitações, sendo analisados 26. Dos 26 analisados 2 elencavam todas as causas de solicitações de refúgios e estavam preenchidos eletronicamente, diferenciando-se apenas a assinatura dos solicitantes, os quais foram desconsiderados do cômputo final. Dos 24 formulários remanescentes analisados, verificou-se as seguintes alegações: 2 indicavam grave violação de direitos humanos, 4 indicavam crise política, 8 indicavam crise econômica, 5 indicavam falta de alimentos, 2 indicavam insegurança, 1 indicava casamento com uma brasileira, 1 indicava ser estudante, 1 indicava a falta de medicamento para uso rotineiro.

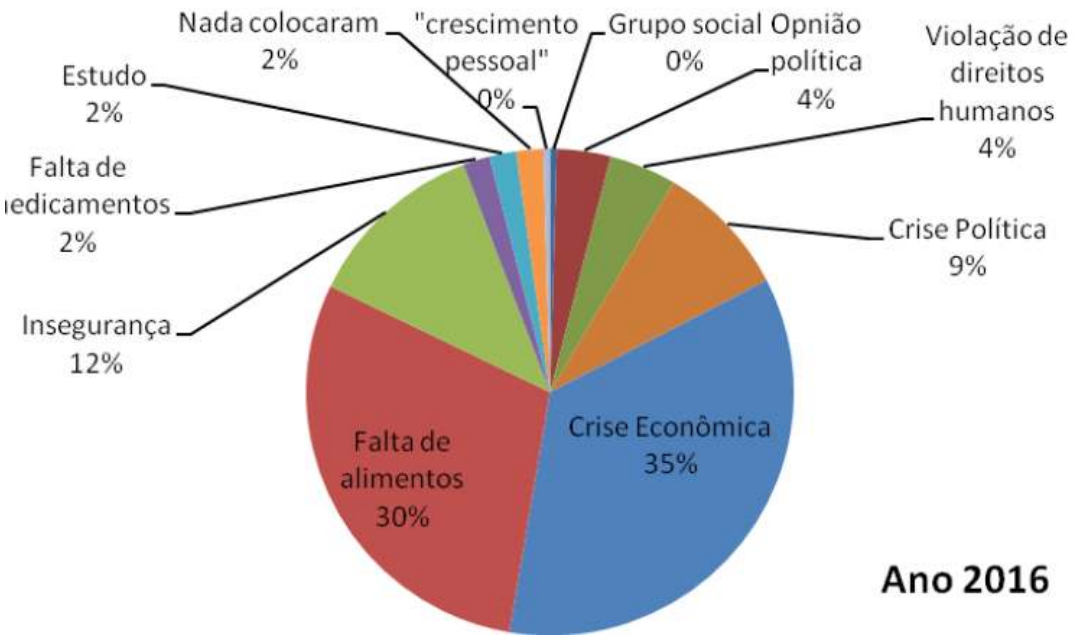
Gráfico 3 – Análise dos formulários de refúgio de 2015



Fonte: ABRAHÃO, 2019.

No ano de 2016, foram obtidos 2.241 formulários de solicitações, sendo analisados 224. Desse total, foram apuradas as seguintes razões para solicitação: 1 por perseguição por pertencimento a grupo político, 8 por perseguição por opinião política, 10 por grave e generalizada violação de direitos humanos, 20 devido à crise política na Venezuela, 79 pela crise econômica, 66 por falta de alimentos e produtos de primeira necessidade, 04 por ausência de medicamento para o tratamento continuado, 27 pela insegurança de viver no País vizinho, 4 para estudo no Brasil, 1 por "crescimento pessoal" e 4 não preencheram as causas de solicitações.

Gráfico 4 – Análise dos formulários de refúgio de 2016



Fonte: ABRAHÃO, 2019.

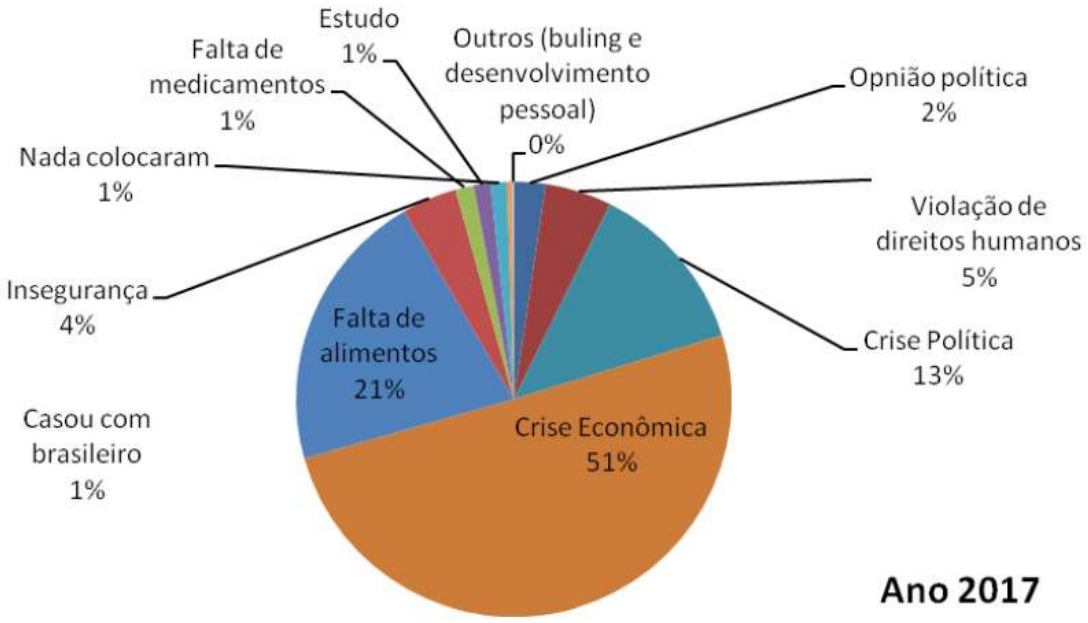
Pelos números observa-se, sem entrar no mérito subjacente, que apenas aproximadamente 8,5% dos solicitantes alegaram algumas das chamadas causas clássicas do refúgio, estabelecidas na Convenção de Genebra de 1951, como sendo a causa do deslocamento. Daqueles que alegaram, a maioria imputou como causa a grave e generalizada violação de direitos humanos.

As duas maiores causas alegadas na amostra analisada no ano de 2016 foram: crise econômica, com 35,2%; e falta de alimentos, com 29,5%. Somadas equivalem a 64,7% do total de solicitações. Crise econômica e política eram palavras quase que irmãs, quando surgia uma, aparecia a outra logo na sequência. No entanto, apenas foi considerada para cômputo aquelas que o solicitante fazia uma justificativa um pouco mais detalhada. O percentual de quase 65% é muito significativo e que embasa a conclusão do presente trabalho de que a maior parte do fluxo de venezuelanos é composto por migrantes pela sobrevivência. Apenas parcela bem pequena das solicitações, menos de 10% do total, se alega causa de refúgio propriamente dita. Em 2016, também boa parte dos solicitantes alegou um segundo

fator para migração em paralelo à falta de alimentos. Assim como a presença constante do argumento de reforço: "falta de medicamentos".

Em 2017, foram obtidos 16.215 formulários de solicitações, sendo analisados 1620. Desse total, 38 alegaram perseguição por motivação política (2,3%); 80 por violação de direitos humanos (4,9%); 210 por crise política (12,9%); 816 por crise econômica (50,4%); 340 por falta de alimentos (20,9%); 66 insegurança (4%); 22 falta de medicamentos para tratamento continuado (1,3%); 20 que estariam se deslocando para estudar (1,23%); 20 nada alegaram (1,23%); 06 que casaram-se com brasileiro (0,3%); 02 por outro motivo.

Gráfico 5 – Análise dos formulários de refúgio de 2017



Fonte: ABRAHÃO, 2019.

Como se nota, apenas 7,1% das solicitações alegaram alguma das causas clássicas de refúgio, sendo preponderante a violação de direitos humanos. Índice bem próximo de 2016 (8,5%). Por outro lado, as duas causas que mais parecem são crise econômica e falta de alimentos para subsistências, as quais juntas representam 71,3% das solicitações. Índice bem próximo da aferição de 2016 (64,7%). Em 2017 foram presenciadas duas correlações na maioria das respostas: falta de alimento e medicamento; insegurança e risco de vida. Mesmo os que alegaram perseguição por

opinião política ou violação de direitos humanos poucos fizeram a correlação com risco de vida caso retornassem para a Venezuela.

Como se observa pelos dados apresentados, o fluxo migratório de venezuelanos decorre da aguda crise social e econômica pela qual passa o país. Os que estão na condição de refugiados deverão ser assim reconhecidos pelo CONARE, quando da apreciação das solicitações, como já o fez em outros casos. Entretanto, em virtude do enorme contingente de solicitações para a estrutura de análise, fez-se necessário encontrar outros dispositivos para resolver a questão. A primeira alternativa foi, em conformidade com experiências históricas anteriores de fluxos migratórios mais numerosos de uma determinada nacionalidade, o uso de outros mecanismos criados para facilitar a regularização, como "residência temporária" pelo CNIg e que posteriormente seguiu sendo adotada na Portaria Ministerial, conforme será aprofundado a seguir. A segunda alternativa foi o reconhecimento do refúgio por grave e generalizada violação de direitos humanos.

A REGULARIZAÇÃO PELA RESIDÊNCIA TEMPORÁRIA

Como se observou nos dados anteriormente apresentados, a partir de 2016 houve um aumento significativo nas solicitações de refúgio por parte de nacionais venezuelanos. Tais solicitações aumentaram de tal grandeza que os órgãos estatais imbuídos da prestação desse serviço público não tiveram capacidade de cumprir o dever institucional. A Polícia Federal empregou um esforço em âmbito nacional para deslocamento de servidores a Roraima e incremento do orçamento para atender as demandas mais básicas. O Exército Brasileiro, por sua vez, iniciou a “Operação Acolhida” criando centro de triagem, alojamentos, refeitórios, além do serviço de imigração realizado pela Polícia Federal, e apoio do Acnur.

Antes mesmo de todo esse esforço para atender às demandas desse fluxo em 2018, o Brasil, no ano de 2017, estabeleceu Resolução Normativa para abordar o tema por meio do Conselho Nacional de Imigração (CNIg). Essa resolução previa solucionar uma situação urgente que não tinha uma previsão legal no ordenamento jurídico brasileiro. Uma norma de emergência, como tem sido característico de todas as respostas aos fluxos migratórios mais numerosos que chegam ao Brasil. Em relação ao fluxo migratório de venezuelanos, o CNIg editou três Resoluções, as quais

vieram com a expectativa de estabelecimento de uma política migratória mais adequada. Criou-se a residência temporária para os venezuelanos.

A primeira medida nesse sentido foi Resolução Normativa nº 125, de 22 de fevereiro de 2017, segundo a qual, no seu art. 1º, poderá ser concedida residência temporária, pelo prazo de até 2 anos, ao estrangeiro que tenha ingressado no território brasileiro por via terrestre e seja nacional de país fronteiriço, para o qual ainda não esteja em vigor o Acordo de Residência para Nacionais dos Estados Partes do MERCOSUL e países associados. No dia seguinte a sua publicação, a resolução foi tornada sem efeito, em despacho publicado no Diário Oficial da União, sob a alegação da necessidade de ajustes burocráticos antes da publicação. No dia de 02 de março de 2017, o CNIg publicou a Resolução Normativa nº 126. O teor foi o mesmo da anterior revogada.

Desta resolução, destacam-se os seguintes pontos: i) ter entrado em território brasileiro pela via terrestre; ii) necessidade de ser nacional de país fronteiriço; iii) não estar em vigor o Acordo de Residência para Nacionais do MERCOSUL (apenas Venezuela, Suriname e Guiana); iv) requerimento a ser feito na Polícia Federal; v) instrução com alguns documentos e certidões; vi) pagamento de taxa; vii) desistência de eventual solicitação de refúgio; viii) fixou o prazo de validade de 02 anos da residência temporária. Considerando o contexto migratório existente no Brasil no período da edição da Resolução, apesar de não mencionar expressamente, foi uma norma criada para o fluxo migratório de venezuelanos.

Como dito, por não ser um órgão ontologicamente criado para o estabelecimento de políticas migratórias humanitárias, a norma, que entrou em vigor, foi "cancelada" e entrou em vigor novamente, apresentava alguns problemas. O primeiro problema é o próprio fato de ser uma norma de emergência, isto é, criada com o propósito de resolver a demanda emergencial. Os órgãos que atuam na migração são órgãos públicos, regidos por lei e com uma burocracia inata. Leva tempo até serem compreendidos e assimilados os trâmites administrativos necessários para a implementação da norma. Ou seja, a solução não é instantânea, como se tentou fazer.

O segundo ponto problemático foi a necessidade do ingresso pela via terrestre. Nenhum tipo migratório obedece a uma ordem obrigatória de transposição das fronteiras. Ele pode ocorrer por terra, ar, mar e rios. Não há uma razão palpável

para exclusão dos venezuelanos que porventura ingressem no Brasil pela via área do rol de solicitantes da residência temporária. Além disso, os que já ingressaram anteriormente por outra via, que não a terrestre, devem regressar à Venezuela e transpor a fronteira terrestre para então solicitar a residência temporária? Não parecer ser o objetivo da norma.

Como terceiro problema, a necessidade de instrução com alguns documentos e certidões, eventualmente, constitui num obstáculo ao requerimento de residência. É certo que os documentos exigidos (requerimento, foto 3x4, cédula de identidade ou passaporte válido, certidão negativa de antecedentes no Brasil e declaração de não que não foi processado no país de origem) podem ser vistos como documentos razoáveis de serem exigidos, mas o refúgio não os exige, e, consequentemente, caso o migrante não possua algum desses poderá optar estrategicamente por solicitar o refúgio.

A quarta situação problemática relaciona-se ao pagamento de taxas aos migrantes. A grande maioria dos migrantes que chegaram ao novo país fugiram da crise política e econômica que assolam a Venezuela e vem se agravando nos últimos cinco anos. Muitos não têm recursos para o pagamento de taxas, sendo seus parcos recursos destinados a alimentação e moradia. Além disso, o estabelecimento de taxa (tributo) requer lei específica para poder ser cobrada, não é uma resolução do CNIg que tem o condão de impor.

Não por outro motivo, após ação coletiva ajuizada pela Defensoria Pública e pelo Ministério Público, a Justiça Federal em Roraima, no dia 1º de agosto de 2017, suspendeu o pagamento de taxas aos migrantes que quisessem solicitar a residência temporária. Com esta decisão rompendo obstáculo migratório, a Resolução começou a ter um efeito prático, ainda que incipiente. Até agosto de 2017 foram registradas 154 solicitações de residência temporária de venezuelanos (e apenas destes) na Polícia Federal. De agosto a dezembro de 2017, esse número aumentou quase 100 vezes, chegando a 1.537 solicitações. Estes números demonstram com clareza o problema ao se estabelecer uma taxa para as solicitações de residência temporária aos migrantes em situação de vulnerabilidade. Aqui cabe um parêntese: não foi apenas a decisão judicial que contribuiu para o aumento de solicitações de residência temporária, mas também o amadurecimento do entendimento de como o processo administrativo deveria tramitar e a preparação do órgão responsável por executar a

"política migratória" (Polícia Federal) também foram fatores decisivos para romper o obstáculo.

Por fim, o quinto e último fato problemático é a necessidade de desistência do refúgio. Este, do ponto de vista jurídico, é o mais grave, pois fere a principal característica dos direitos humanos, a qual inclusive é o principal argumento para sua proteção internacional através de organismos internacionais, a indisponibilidade. Uma vez solicitado, ao Estado cabe aceitar ou negar a solicitação. As consequências de cada uma das alternativas são conhecidas. A previsão do artigo 2º da Resolução Normativa n. 126 (necessidade de desistência da solicitação de refúgio) aproxima o Brasil de negociador de direitos humanos, não de garantidor. E negociador no pior sentido, pois cria um instituto jurídico completamente novo para uma situação emergencial em que os migrantes estão em situação de extrema vulnerabilidade, inexistindo do próprio Estado brasileiro um posicionamento e reconhecimento sobre a situação como de refúgio ou não.

Neste contexto, criar por meio de Resolução Normativa (ato administrativo), não por lei, emanado de um órgão ontologicamente criado para traçar políticas migratórias laborais (naquele momento), e exigir do migrante que deixe "voluntariamente" o abrigo da proteção internacional do refúgio para aceitar uma solução precária e temporária (período de 2 anos), é uma decisão bastante inadequada. Não por outro motivo, a residência temporária teve pouco apelo entre os migrantes venezuelanos. No ano de 2017 foram 17.865 solicitações de refúgio, contra 1.691 solicitações de residência. Mais de 90% dos migrantes continuam solicitando refúgio. A opção pelo refúgio, dentre desse contexto traçado e dos problemas apresentados pela Resolução Normativa (RN) nº 126/2017 do CNIg, as quais se mantém com a Portaria Interministerial n° 9, é sem dúvida uma estratégia migratória para regularização e evitar retorno à Venezuela em crise.

Há, ainda, outros fatores que levam o migrante a solicitar refúgio à residência, como é o caso da extensão da segurança jurídica do instituto aos familiares, algo que não há na residência temporária. Assim como a rápida regularização provisória, isto é, até o CONARE decidir ser ou não caso de refúgio, evitando-se assim, a deportação.

Diante de tantos problemas apresentados, foi editada a Portaria Interministerial nº 9 de 15 de março de 2018, que visou regulamentar a *autorização de residência ao imigrante que esteja em território brasileiro e seja nacional de país*

fronteiriço, onde não esteja em vigor o Acordo de Residência para Nacionais dos Estados Partes do Mercosul e países associados[8]. Esta Portaria foi publicada em 2018, quando já em vigor em Lei nº 13.445/2017 (instituindo a Lei de Migração), que alterou o contexto normativo. No entanto, esta Portaria, a pretexto de regulamentar a RN nº 126/2017 do CNIg, resolveu alguns problemas e diminuiu outros: i) não exigindo entrada via terrestre; ii) não exige certidão consular; iii) não exige taxa para quem não pode pagar; iv) não precisa desistir do refúgio. Outrossim, percebe-se pela edição da RN nº 126/2017 do CNIg e da Portaria Interministerial, que tudo indica que o Estado brasileiro possuía resistência a ver o movimento migratório venezuelano como um fluxo de refugiados, na acepção jurídica internacional prevista pela Convenção de 1951.

A migração venezuelana é a migração pela sobrevivência. São pessoas que estão fora do seu país de origem devido a ameaça existencial para a qual eles não têm acesso a um remédio ou resolução interna (BETTS, 2012). Tal situação pode ser enquadrada como acolhida humanitária diante da nova lei de migração, todavia, a regulamentação da lei não delineou esse tipo de situação[9]. Desta forma, pode-se afirmar que o Estado brasileiro demorou a se posicionar política e claramente de como entende o fluxo migratório venezuelano. Essa inércia deixou os migrantes em situação de insegurança jurídica, visto que as análises das solicitações de refúgio demoraram muito tempo e alternativas de regularização, que não o refúgio, ofereciam menores possibilidades de proteção e de direitos.

O RECONHECIMENTO DA GRAVE E GENERALIZADA VIOLAÇÃO DE DIREITOS HUMANOS

A insegurança dessa situação demorou a ser corrigida, pois somente em 2019 o CONARE consolidou o entendimento de reconhecer “prima facie” boa parte desses solicitantes de refúgio com base na grave e generalizada violação de direitos humanos, fazendo com que o Brasil se tornasse o país com o maior número de refugiados venezuelanos na América Latina. Tal decisão, ainda que se discutam os

[8]Disponível em: <http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=15/03/2018&jornal=515&pagina=57&totalArquivos=92 >. Acesso em 06/12/2018.
[9] A melhor discussão sobre a regulamentação dessa temática encontra-se em: VEDOVATO; BAENINGER, 2018.

seus motivos[10], foi relevante para oferecer maior proteção aos venezuelanos que solicitaram refúgio no Brasil e poder priorizar ações de integração dessas pessoas.

Vale destacar que antes dessa medida, com o aumento do fluxo, o CONARE não conseguiu atender a demanda e instruir os processos de solicitações de refúgio de maneira mínima a possibilitar um julgamento dos casos. O CONARE não tem pessoal efetivo em âmbito nacional para mobilizar e ir até o estado de Roraima para realizar a parte de entrevista dos solicitantes *in loco*, dependendo do auxílio de outros órgãos com cessão de servidor, local de trabalho, etc. O reflexo disso é que, segundo os dados fornecidos pelo CONARE, até 15/08/2018, isto é, com mais de dois anos do aumento da entrada de venezuelanos no Brasil, foram julgados apenas 88 processos de solicitações de refúgio de venezuelanos, sendo deferidas apenas 18 solicitações de refúgios.

Pode-se observar que em 15/08/2018, das 22.263 solicitações de refúgios de venezuelanos de 2014 a 2017, restavam pendentes de instrução e julgamento 22.175 (99,6% do total). Grande quantidade de casos em situação indefinida que estavam aguardando um posicionamento do CONARE, o que era grave e representava uma grave omissão do Estado, demonstrando a incapacidade do Brasil em lidar de maneira oportuna a demanda de refúgio, que, pela lei, deveriam tramitar em regime de urgência, a fim de evitar incerteza jurídica prejudicial e danosa para a readaptação e inclusão social dessas pessoas. A Declaração de Cartagena de 1984, que adicionou a grave e generalizada violação de direitos humanos como sendo uma hipótese de refúgio, diversamente da Convenção de 1951 dos Refugiados, não é vinculante. Assim, a hipótese trazida pela Declaração não foi aplicada a casos que poderiam ser contemplados por essa ampliação de situações de reconhecimento. Trata-se de uma cláusula aberta, sem uma delimitação precisa do seu sentido.

No início da crise na Venezuela, o Brasil não se posicionou de forma rigorosa e incisiva contra o governo venezuelano, o que se deve ao fato da tradição diplomática do Brasil de buscar sempre o diálogo e buscar não intervir em outros Estados. Apenas em no dia 04 agosto de 2017 pediu a suspensão da Venezuela do bloco regional MERCOSUL. No dia seguinte, 05 de agosto de 2017, a Venezuela, após votação do bloco regional, foi suspensa do MERCOSUL. Depois dessa ação, o Brasil e outros

[10] Aos interessados nesse debate, um dos autores pontua seu posicionamento no texto JAROCHINSKI SILVA, J. C. Brazil: Politicizing Refugee Policy. Aulablog – Center of Latin American & Latino Studies, 2020.

países integrantes do Grupo de Lima, passaram a não receber o segundo mandato de Nicolás Maduro o que começou a agravar a pressão internacional sob o mandatário, incluindo o reconhecimento por parte desses países do presidente da Assembleia Nacional, Juan Guaidó, como presidente da Venezuela.

Segundo precedentes do CONARE, para caracterização da hipótese de refúgio por grave e generalizada violação de direitos humanos são necessárias três condições:

> 1) a total incapacidade de ação ou mesmo a inexistência de entes conformadores de um Estado Democrático de Direito, como podem ser as instituições representativas dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário de um Estado qualquer. Ou seja, a dificuldade mesmo em se identificar a existência de um Estado, tal qual conceituado pelo Direito Internacional Público, em um território específico. 2) a observação naquele território da falta de uma paz estável e durável. 3) o reconhecimento, por parte da comunidade internacional, de que o Estado ou território em questão se encontra em uma situação de grave e generalizada violação de direitos humanos (LEÃO, 2011, p. 89)

Por estas balizas, no caso da Venezuela, não há uma inexistência dos entes conformadores de um Estado Democrático de Direito, isto é, Poder Executivo, Legislativo e Judiciário estão presentes, no entanto, o Legislativo é totalmente incapaz de qualquer ação. O Judiciário é fortemente vinculado com o Executivo e este domina o cenário venezuelano e seria a matriz das tensões. Assim, não resta dúvida de que está presente a condição. A segunda condição seria a falta de paz estável e durável. Sem entrar na discussão filosófica do que seria paz, podemos afirmar que inexiste na Venezuela guerra, interna ou externa. Há manifestações e protestos contra o Governo, bem como o nível de violência urbana está elevado, mas são suficientes para preencher a condição de falta de paz estável e durável? Talvez essa tenha sido a condição que mais dificultou o reconhecimento dos venezuelanos como refugiados conforme a hipótese trazida pela Declaração de Cartagena. Por fim, o CONARE entende necessário o reconhecimento pela "comunidade internacional" que a Venezuela se encontre em situação de grave e generalizada violação de direitos humanos. Aqui reside um ponto crucial, visto que um número significativo de países hoje não reconhece a autoridade de Nicolás Maduro como presidente da Venezuela, além da pressão do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR) pelo reconhecimento dessa condição de grave e generalizada violação de direitos humanos por parte dos Estados americanos.

Desta forma, pelas balizas da jurisprudência do CONARE, foi possível o reconhecimento de refúgio aos nacionais de origem venezuelana com base na grave e generalizada violação de direitos humanos, ainda que tardiamente, em 2019.

No caso específico, a Nota temática n. 3/2019/CONARE ponderou os seguintes aspectos: violência generalizada; conflitos internos; violação maciça de direitos humanos; circunstâncias que tenham perturbado gravemente a ordem pública, nota do ACNUR, Nota do Ministério das Relações Exteriores, que em conjunto contemplam as três condições fundamentais descritas acima por Leão. Ao que parece, mesmo com uma diplomacia mais agressiva em relação ao regime de Nicolás Maduro, o posicionamento brasileiro veio tardiamente, demorando em assumir o protagonismo internacional no reconhecimento de refúgio aos venezuelanos de forma coerente com os preceitos internacionais e nacionais que deve seguir, além de contemplar o que essas pessoas descreveram em suas solicitações de refúgio.

O refúgio é uma expressão dos direitos humanos como à vida, à liberdade, dentre outros. Se a pessoa solicita o refúgio, pelo princípio do *non-refoulement* (norma internacional e cogente), o Estado-nação não pode "devolver" o solicitante ao Estado-nação do qual é originário. É um direito do refugiado enquanto ser humano. Não deveria haver discricionariedade na recepção dessas pessoas, trata-se de obrigação do Estado abrir as portas e acolher. Estes são os dois grandes vetores do refúgio que o diferenciam de qualquer outro: direito do refugiado e limitação da soberania do Estado. No caso brasileiro, o reconhecimento da grave e generalizada violação de direitos humanos é a possibilidade mais plausível de proteger esse tipo de migração forçada, por conta da necessidade de sobrevivência, que apesar de poder não se configurar nas hipóteses clássicas do refúgio de 1951, ainda sim, se configura em um grupo que necessita proteção e que tem um diploma internacional, a Declaração de Cartagena, e a própria lei de refúgio que o prevê. A aplicação do visto humanitário prevista na nova lei de migração já não parece acertada, pois, com a realização da solicitação de refúgio deve-se dar uma resposta ao pedido, além do que, não teria nenhuma vantagem, tanto para o solicitante como para a autoridade, deixar de reconhecer o refúgio e aplicar o chamado a acolhida humanitária.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Pelo anteriormente exposto, destaca-se que a maioria dos venezuelanos não está saindo da Venezuela por perseguição em virtude de sua raça, religião, nacionalidade, opinião política ou pertencimento a certo grupo social, mas por não terem garantidas mínimas condições existenciais, seja pela falta de abastecimentos de itens de primeira necessidade, seja pela grave fragilidade do seu país que não tem condições de resolver seus problemas internamente dentro de uma democracia e respeito aos direitos humanos e fundamentais.

A opção quando da chegada ao Brasil pelo refúgio decorreu não das causas clássicas do instituto, mas de condições previstas pela legislação como grave e generalizada violação de direitos humanos, conforme se observou das solicitações de refúgio analisadas. Obviamente, a facilidade e segurança jurídica que o solicitante obtém em virtude da maneira menos burocrática e mais ágil do procedimento de refúgio, além de contar com um instrumento provido de maiores direitos em relação às demais hipóteses de regularização, também é um fator relevante, mas não tira a característica essencial de grave e generalizada violação de direitos humanos.

Após março de 2017, com a edição da Resolução Normativa nº 126/2017-CNIg, os migrantes venezuelanos puderam solicitar a "residência temporária", tipo emergencial criado para essa situação. Entretanto, dada a vulnerabilidade desses migrantes, há que se destacar que mesmo com a Portaria Interministerial nº 9, que melhorou o texto da Resolução, o caráter provisório e a necessidade de comprovação de renda para a autorização permanente se configuram em obstáculos para que esses migrantes acessem direitos sociais enquanto estejam com a condição de autorização temporária. A demora de previsão adequada para o fluxo migratório de venezuelanos perpassa a falta de uma política pública migratória bem definida, clara e preocupada com os direitos humanos. Estabelecimento de enquadramento jurídico específico e de emergência para cada nova causa de migração é ineficiente e incoerente.

É ineficiente, pois o Estado brasileiro só regulamenta depois que fluxo se intensificou de tal forma que não há como o simplesmente ignorar. É incoerente, pois normalmente é feita de maneira precária, por instrumento normativo diverso da lei, e por órgão que não é competente para o desiderato. Isto tudo sem contar o fato de que os migrantes que ingressaram entre o início do fluxo migratório e a regulamentação normalmente ficam em um limbo jurídico gerado pelo próprio Estado. Tais questões foram resolvidas pelo reconhecimento da grave e generalizada violação de direitos

humanos no contexto, o que possibilitou maior proteção aos que foram reconhecidos como refugiados por essa condição, além de trazer maior coerência às ações brasileiras, tanto externas como internas, visto que a retórica em relação a Venezuela tem sido no sentido de condenar o que acontecido no país.

Referências

ABRAHÃO, Bernardo A. *Solicitação de refúgio como estratégia migratória dos venezuelanos em Roraima nos anos de 2014 a 2017*. Dissertação de Mestrado. Programa de Pós-Graduação em Sociedade e Fronteiras. Universidade Federal de Roraima, 2019.

BETTS, Alexander. Survival Migration: A New Framewor. Global Governance, v. 16, 2010.

_____. Survival migration: failed governance and the crisis of displacement, London: Conner University Press, 2012.

BAENINGER, Rosana; SILVA, João Carlos Jarochinski (coordenadores). Migrações Venezuelanas. Campinas, SP: Núcleo de Estudos de População "Elza Berquó" – NEPO/UNICAMP, 2018, p. 158-163.

DEL VECCHIO, Victor Antonio; ALMEIDA, Vitor Bastos Freitas. Panorama do fluxo migratório de venezuelanos no brasil e américa latina. In: BAENINGER, Rosana; SILVA, João Carlos Jarochinski (coordenadores). Migrações Venezuelanas. Campinas, SP: Núcleo de Estudos de População "Elza Berquó" – NEPO/UNICAMP, 2018, p. 158-163.

FERNANDES, Duval Magalhães, SÁ, Patrícia Rodrigues Costas de. O Brasil no Mapa das Migrações: aspectos históricos e atuais. In: Migrantes Forçados: conceito e contexto. Liliana Lyra Jubilut *et al* (orgs.) – Boa Vista/RR: Ed. UFRR, 2018.

FLORES, Raquel Alvarez de. Análisis y documentos evolucion historica de las migraciones en Venezuela. Breve recuento*. Aldea Mundo*. San Cristobal, v. 11, n. 22, dic. 2006. Disponível em: <https://www.redalyc.org/html/543/54302209/index.html>. Acesso em: 13 dez. 2018.

JAROCHINSKI SILVA, João Carlos. Brazil: Politicizing Refugee Policy. Aulablog – Center of Latin American & Latino Studies. Disponível em: <https://aulablog.net/2020/03/23/brazil-politicizing-refugee-policy/>.

JUBILUT, Liliana L. *et al*. O Potencial Transformador do Refúgio: aprofundamento da solidariedade e da limitação à soberania como legado da declaração de Cartagena e de seus processos revisionais. In: RAMINA, Larissa; FRIEDRICH, Tatyana Scheila. (Coord.). Coleção Direito Internacional Multifacetado - Direitos Humanos, Guerra e Paz. Curitiba: Juruá, 2014.

LEÃO, Renato Zerbini Ribeiro. CONARE: Balanço de seus 14 anos de existência. In: RAMOS, André de Carvalho; ALMEIDA, Guilherme Assis (Org.). *60 anos de ACNUR: perspectivas de futuro*. São Paulo: Editora CL-A Cultural, 2011, p. 69 – 92.

RODRIGUES, Francilene dos Santos; VASCONCELOS, Iana Santos. Migração, Gênero e Empoderamento das Migrantes na Pan-Amazônia. *Textos & Debates*, Boa Vista, n. 18, p. 151-168, jan./jun. 2010.

MILESI, Rosita. *Refugiados e Migrações Forçadas: Uma Reflexão Aos 20 Anos da Declaração de Cartagena*. 2004. Disponível em: <https://www.justica.gov.br/central-de-conteudo/estrangeiros/art_irmarosita.pdf>. Acesso em 15 de dezembro de 2018.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). *Operation Portal Refugee Situations. Venezuela Situatio*n. 2018. Disponível em: <https://data2.unhcr.org/en/situations/vensit>. Acesso em 17 de dezembro de 2018.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL PARA AS MIGRAÇÕES (OIM). *Forced Migration.* Disponível em: <http://www.iom.int/key-migration-terms>. Acesso em 15 de maio de 2015.

PÁEZ BRAVO, Tomás. *La voz de la diáspora venezolana*. Madrid: La Catarata, 2015.

VEDOVATO, Luís Renato; BAENINGER, Rosana. *A distante regulamentação da acolhida humanitária*. Jota. Disponível em: <https://www.jota.info/paywall?redirect_to=//www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/distante-regulamentacao-da-acolhida-humanitaria-28032018>.

Recebido em: 16/05/2019

Aprovado em: 13/04/2020

MONÇÕES
Revista de Relações Internacionais da UFGD
ISSN 2316-8323

O ENSINO DE PORTUGUÊS COMO LÍNGUA DE ACOLHIMENTO E SEU PAPEL COMO FACILITADOR DO PROCESSO DE INTEGRAÇÃO DE IMIGRANTES VENEZUELANOS EM RORAIMA

Gustavo da Frota Simões
Coordenador do Curso de Relações Internacionais e Professor no Programa de Pós-Graduação em Sociedade e Fronteiras da UFRR
gustavo.simoes@ufrr.br

Carolyne de Melo Ribeiro Tavares
Bacharel em Relações Internacionais pela Universidade Federal de Roraima.
carolynettavares@gmail.com

Resumo: Este artigo tem como objetivo compreender de que maneira o ensino de Português como Língua de Acolhimento (PLAc) do Projeto Acolher da Universidade Federal de Roraima (UFRR) promoveu a integração do migrante venezuelano na sociedade roraimense. A hipótese é a de que o ensino de Português na metodologia língua de acolhimento oferece instrumentos linguísticos e conhecimentos sociais para que o imigrante se insira com melhor capacidade na sociedade de destino. Para tanto, analisou-se as teorias e o conceito de integração de imigrantes e refugiados, sobretudo o papel do ensino do idioma como língua de acolhimento e de conhecimentos culturais e cidadãos como facilitadores nesse processo. Além disso, uma vez que se trata de um fluxo migratório extraordinário, entender a imigração venezuelana para Roraima foi de grande importância, contextualizando a crise econômica, social e política da Venezuela e sua relação com o êxodo migratório. Ademais, descreveu o ensino de PLAc exercido pela Rede Acolher nos anos de 2016 a 2019 e como esse ensino facilitou o processo de integração dos imigrantes venezuelanos formados nesse curso.

Palavras chaves: Integração; Migração; Venezuelanos.

THE TEACHING OF PORTUGUESE AS A LANGUAGE OF RECEPTION AND ITS ROLE AS A FACILITATOR OF THE INTEGRATION PROCESS OF VENEZUELAN IMMIGRANTS IN RORAIMA

Abstract: This article had as its main objective to analyze how teaching Portuguese as a welcoming language of Acolher Project in the Federal University of Roraima promotes integration of the Venezuelan migrant in the society of Roraima. The hypothesis is that teaching Portuguese on the modality of welcoming language offers linguistic and social tools so the migrant can be integrated with greater skills in the society of destination. For this purpose, there were analyzed theories and the concept of integration of migrants and refugees, specially the role of the classes of the language and cultural knowledge as a facilitator in this process. Moreover, once it is about an extraordinary migratory flow, understanding the Venezuelan immigration to Roraima was of major importance, contextualizing Venezuela's economic, social and political crisis and its link with the migratory outflow. Beyond that, it described the teaching of Portuguese as a welcoming language by Acolher Project in the years of 2016 to 2019 and how it facilitated the processes of integration of Venezuelan students graduated in this course.

Key Words: Integration, Migration, Venezuelans.

INTRODUÇÃO

Nos últimos anos o Brasil tem sentido os efeitos da crise política, social e econômica pela qual a Venezuela passa, principalmente Roraima, estado brasileiro que faz fronteira com o país e que tem enfrentado uma série de desafios com o aumento de imigrantes venezuelanos, representado por um significativo fluxo migratório no estado, principalmente na capital Boa Vista.

Em contextos como esse, ampliam-se as necessidades de criação de políticas públicas para melhor gerenciamento das novas demandas, inerentes a contextos de migração internacional. Acredita-se que as mencionadas políticas devem ser elaboradas de tal maneira que contemple as necessidades tanto dos migrantes quanto da sociedade receptora.

Nesse sentido considera-se fortemente que a administração das demandas emergentes em tal contexto se baseiem na promoção de integração, pensada neste trabalho como um processo bidirecional, que segundo a Organização Internacional para as Migrações (OIM), possui duas-vias de mútua adaptação entre migrantes e as sociedades receptoras nas quais os migrantes são incorporados social, econômica e culturalmente.

Embora o Brasil ainda esteja caminhando na consolidação de políticas públicas para imigrantes, no estado de Roraima já existem diversas ações sendo desenvolvidas no intuito de ajudar a minimizar os desafios que muitos imigrantes refugiados têm enfrentado. Dentre as ações, destaca-se o Projeto Acolher, desenvolvido por vários docentes e estudantes da Universidade Federal de Roraima, por meio do primeiro curso de Português como Língua Estrangeira e de Acolhimento do estado de Roraima, oferecendo ao mesmo tempo atendimento humanitário, educacional e cultural aos migrantes.

Neste artigo questiona-se de que forma o Ensino de Português como Língua de Acolhimento auxilia a integração do imigrante venezuelano em Roraima? Partimos da compreensão de que a aquisição da língua local ajuda o imigrante a se integrar à sociedade com maior facilidade e o ensino de Português como Língua de Acolhimento em Boa Vista tem papel importante para essa integração. Ademais, as implicações desta prática como facilitadora nos processos de integração do

imigrante venezuelano em Boa Vista por meio de iniciativas como a da Rede Acolher.

O estudo tem teor qualitativo, levando em conta como ferramenta metodológica, dados advindos de experiências vivenciadas por participantes ativos do projeto Acolher na área do ensino de português para obtenção de evidências e perspectivas que essa prática tem gerado. Para desenvolver um diálogo coerente e consistente entre as temáticas abordadas neste trabalho, as análises se pautaram em estudos de teóricos como Anger e Strang, que enfatizam o ensino-aprendizagem de línguas como facilitador nos processos de integração. Ademais, são feitas referência a importantes teóricos da área linguística no Brasil.

A estrutura do artigo divide-se em três seções. Na primeira seção, descreve-se a crise econômica, social e política da Venezuela para entender o contexto migratório que se configurou no Brasil, em especial em Roraima. Explora brevemente o histórico da Venezuela e sua atuação como receptor e emissor de migrantes. Ademais, examina o perfil do imigrante que chega em Boa Vista, seus potenciais e suas possibilidades de integração, sob uma análise do idioma.

Na segunda seção, expõe-se o referencial teórico, isto é, discute-se os conceitos de integração em contextos de migração internacional e a relevância da aquisição da língua local neste processo, mencionando algumas práticas em âmbito global. Destaca-se o aprendizado do Português como facilitador da integração do migrante à sociedade. A terceira seção descreve o Projeto Acolher desde sua criação até os dias atuais, analisando seus êxitos e desafios relacionando-os à teoria consolidada na primeira seção: a aquisição do idioma como facilitador da integração dos migrantes. Dialogando com a segunda seção, esta última analisa como os objetivos do projeto mencionado contemplam a integração do migrante e qual a natureza dessa integração.

Com este trabalho deseja-se contribuir para as discussões sobre o ensino de Português como Língua de Acolhimento para refugiados e imigrantes esperando que a partir delas sejam criadas reflexões no âmbito público, privado e no terceiro setor, nos quais pode-se promover integração em contextos migratórios internacionais. Tratando-se de uma prática educacional na maioria das vezes empreendida em universidades, pretende-se especialmente que essas discussões contribuam para a academia no que se refere à importância do ensino de línguas na modalidade de

acolhimento, uma vez que possibilita a integração do migrante à sociedade. Para além disso, pretende-se consolidar essa prática como grande promotora de benefícios não apenas aos migrantes, mas a todos aqueles que se propõem aprendizes nesse processo.

A MIGRAÇÃO VENEZUELANA EM RORAIMA

O êxodo migratório venezuelano advém de uma crise no país que possui várias facetas, várias facetas políticas, econômicas e sociais. Dessa forma, esse movimento expresso em um significativo quantitativo de refugiados e migrantes venezuelanos já alcançou a marca de três milhões em todo o mundo, sendo considerado como o maior êxodo da história moderna da América Latina e do Caribe (ACNUR, 2018). Conforme o Relatório 2017/2018 da Anistia Internacional a Venezuela enfrenta uma das piores crises de direitos humanos de sua história recente, instigada em grande parte pelo governo, levando a crescentes protestos gerados pelo aumento da inflação e uma crise humanitária causada pela escassez de alimentos e de suprimentos médicos.

De acordo com Vaz (2017) a crise venezuelana possui diversas dimensões, fundamentadas na interação de três fatores básicos, sendo o primeiro relativo ao conflito entre a urgência de governabilidade e ao regime de Nicolas Maduro; o segundo fator se refere ao crescimento desordenado da economia, doméstica e internacional; o último fator diz respeito ao aprofundamento e a generalização da crise social que se reflete nos elevados índices de criminalidade e violência.

Levando em conta tais questões, Pareja (2018) defende o multidimensionalíssimo da crise na Venezuela, afirmando que a origem do conflito é de caráter político, centrado primordialmente na luta pelo poder presidencial, acentuado com a posse presidencial do Presidente Nicolas Maduro, que proporcionou uma série de mudanças na conjuntura interna venezuelana de caráter econômico, social e político. Quarenta anos após a instituição de seu governo de forma democrática, a Venezuela passa a ser governada por Hugo Chávez (1954-2013), o qual se mantém no poder até 2013. Seu desempenho político sob o Sistema Populista de Conciliação de Elites em função do bipartidarismo permitiu a

inclusão social, econômica e política do setor da população que havia entrado na linha da pobreza desde o início dos anos 90.

Com a morte de Chávez, em 2013, Nicolas Maduro assume o poder e se vê diante de uma crise iniciada ao final de 2012 e que em 2013 já dá evidências claras de uma crise fiscal, com severo impacto na inflação, escassez de produtos de primeira necessidade e perda do valor real da moeda (VERA, 2015). Sendo assim, entre 2002 e 2018 se realizaram pelo menos quatro iniciativas de diálogo para a regulação do conflito político entre o governo e a oposição, todas articuladas após momentos de intensos conflitos e violência e possuíam em comum a busca pela manutenção ou alcance do poder presidencial. É possível afirmar, que a crise venezuelana no campo político é fortemente relacionada ao conflito entre o atual governo e a oposição.

No que tange às questões políticas e de governabilidade, Vaz (2017) indica que a crise se evidencia na reprovação ao governo que ultrapassa, no presente (2017) os 70%, além da perda de apoio parlamentar. Este resultado refletiu de modo contundente à crescente insatisfação popular com o governo de Nicolas Maduro, que resultou nos protestos ocorridos no início de 2014 que produziram mortes e que levaram à prisão de lideranças oposicionistas.

De acordo com a Anistia Internacional (2018), um dos grandes motivos do descontentamento populacional deve-se à crise de abastecimento de alimentos e outros produtos de consumo básicos, de medicamentos e aos sucessivos cortes de energia em todo o país e que recrudesceu ao longo do tempo. Segundo Rosales (2018) o governo bolivariano, iniciado com Chávez, seguido de Nicolás Maduro, baseou seu modelo de desenvolvimento quase que, exclusivamente, na produção e exportação petroleira. A exportação de petróleo bruto representa mais de 95% de renda em moedas estrangeiras para o país. Segundo Urribarrí (2016), desde 2013, a economia venezuelana já apresentava sérios problemas com a inflação crescente e uma lacuna entre o dólar oficial e o paralelo cada vez maior, o que se deve em grande medida ao declínio significativo dos preços do petróleo, que ocorrem desde o final de 2012.

Sobre essa condição, é compreensivo que a condição econômica é um dos maiores problemas enfrentados pelos venezuelanos no dia a dia, o que significa que

todos os custos, desde comida às contas em geral estão crescendo à um nível acentuado ao mesmo tempo em que o valor da moeda continua a cair.

Tendo em vista que a natureza da Crise Venezuelana é caracterizada por sua complexidade e âmbito multidimensional.

> [...] a falta de confiança no Governo do presidente Maduro e suas políticas econômicas, o discurso do Presidente (que continua culpando à "oligarquia" das crises), a escassez de divisas oficiais e a instabilidade política, tiveram como consequências uma pressão cada vez maior no mercado paralelo de dólares, incrementando no diferencial cambial, ocasionando uma maior inflação e, portanto, fazendo cada vez mais caro a importação de qualquer tipo de produto. (URRIBARRI, 2016, p.367-368)

Nesse sentido, compreende-se que a crise venezuelana tem seus aspectos interconectados. A crise econômica, por exemplo, se reflete em outros planos, como o social, já que a hiperinflação diminui drasticamente o poder de compra da população. Conforme o Relatório 2017/2018 da Anistia Internacional, em dezembro de 2017, a cesta básica para uma família de cinco pessoas custava 60 vezes mais do que o salário mínimo. Nesse contexto, a condição econômica na Venezuela, consequentemente, levou à situação de crise de abastecimento de alimentos nas prateleiras dos supermercados, havendo a falta de produtos básicos nos comércios locais, gerando, assim, uma condição tensa entre a população crescendo o nível de violência nas cidades (JAROCHINSKI SILVA, 2017).

A violência é, portanto, a ação da população insatisfeita com a atual condição de vida na Venezuela, tornando-os cada vez mais vulneráveis. Essa situação permite aumentar a onda de furtos advindos do desespero da população faminta e protestos duramente reprimidos pelas forças policiais. Assim, permite-se analisar a dinâmica do fluxo migratório da população venezuelana. A situação política e econômica são os principais elementos que justificam o êxodo migratório na Venezuela, implicando na busca da população por melhores condições de vida.

INTEGRAÇÃO DE IMIGRANTES E REFUGIADOS

Para melhor compreensão do conceito de integração, é necessário conhecer o contexto no qual se insere para identificar de que maneiras se difere de outros tipos de integração. No contexto de migração internacional, que segundo o

dicionário da OIM (2009, p. 40) envolve processos através dos quais estrangeiros se deslocam para um país, a fim de aí se estabelecerem. Referente à modalidade migratória de refugiado, a Convenção de 1951 das Nações Unidas, define-se como sendo qualquer pessoa que:

> [...] temendo ser perseguida por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas, se encontra fora do país de sua nacionalidade e que não pode ou, em virtude desse temor, não quer valer-se da proteção desse país, ou que, se não tem nacionalidade e se encontra fora do país no qual tinha sua residência habitual em consequência de tais acontecimentos, não pode ou, devido ao referido temor, não quer voltar a ele (ACNUR, 1951, p. 02).

Neste sentido, ao reconhecer os *status* quanto à condição de migrante, permite compreendê-lo como sujeito migrante inserido na sociedade receptora, possibilitando a integração social, conceito que segundo Simões (2017) é um termo amplamente utilizado nas Ciências Sociais e cuja definição também é de difícil formulação, pois é necessário levar em conta diferentes termos em diferentes épocas. Sendo assim, elaborar políticas de integração no contexto migratório é algo dificultado pelo fato de o conceito de integração ser muito amplo e possuir diversos significados. Robinson (1998) expressa que tal integração na verdade é um conceito caótico, uma palavra usada por muitos, porém interpretada de maneiras distintas estudos, além de contextualização, individualista e controversa.

Esta ideia é reforçada por Castles *et al.* (2001) os quais afirmam que não existe uma definição, teoria ou modelo de integração de refugiados ou imigrantes de caráter única e amplamente aceita, sendo um conceito que continua a ser controverso e amplamente debatido. Sendo assim, o conceito de integração amplamente estudado e debatido perante os estudos acadêmicos, permite a existência de uma série de interpretações por meio de uma diversidade de modelos capazes de serem aplicados às condições migratórias.

Nesse contexto, a definição de integração expressada pelo ACNUR (2007) como um processo mútuo e dinâmico contempla aspectos importantes da discussão permitindo destacar a importância de ser uma via de mão dupla e multifacetada. Além disso, o conceito caracteriza-se por ser um processo contínuo que exige deveres dos refugiados e dos Estados, sem, no entanto, indicar quais deveres são esses. A OIM vai ao encontro dessa definição pois também sustenta que o processo

de integração depende de diversos atores para atingir seus fins plenamente, pois afirma que “a responsabilidade pela integração não é de um grupo em particular, mas de vários atores: do próprio imigrante, do Governo de acolhimento, das instituições e da comunidade” (OIM, 2008). Além disso, reforça que entre estes atores a relação é de troca e mutualidade em diversos aspectos, uma vez que integração é definida como processo bidirecional de mútua adaptação entre migrantes e a sociedade receptora nas quais os migrantes são incorporados na vida social, econômica, cultural e política desta sociedade. A Europa apresenta instituições e conselhos de migração debatem questões migratórias como, por exemplo, o Conselho Europeu (1998) que afirma que o processo de integração possui uma dinâmica bidirecional, na qual os imigrantes mudam a sociedade ao mesmo tempo em estes a integram ao Estado receptor.

Em meio às diversas definições sobre integração, é pertinente mencionar conceitos adjacentes que as complementem, como por exemplo o de coesão social. De acordo com a OIM (2017), a integração implica no conjunto de responsabilidades conjuntas para os migrantes e comunidades de acolhimento e, neste amplo entendimento, incorpora outras noções relacionadas, como a inclusão social e a coesão social.

Historicamente, tem-se que o conceito de Coesão Social foi desenvolvido na tentativa de promover a língua francesa na base da justiça social. Apesar da identificação entre Quebec e a língua francesa também ser almejada pelo governo do país, a ênfase está na promoção de aulas do idioma francês como base para estabelecer acesso igualitário a educação e emprego (PAGÉ, 2005). Numa perspectiva semântica, o Dicionário Houaiss (2001) define coesão como solidariedade entre elementos de um todo; união. Em consonância com essa definição e de acordo com Demireva (2017) não há uma definição de coesão social, mas identifica seu conceito semelhante aos termos como solidariedade e sentimento de união manifestando a oposição quanto à desordem e/ou desorganização social.

No entanto, assim como em integração, não há uma definição unificada sobre Coesão Social sobre o que o autor acima mencionado também afirma que a inexistência dessa definição traz uma série de desafios principalmente no que diz

respeito à avaliação da coesão social, levando às verificações através de indicadores mais subjetivos como os níveis de confiança entre os indivíduos.

> A falta de uma definição unificada levanta uma variedade de desafios para a definição da coesão social. A maioria dos estudiosos assumem que o alto níveis de coesão social e capital social em uma comunidade se refletirão em altos níveis de confiança entre os indivíduos e o cumprimento de normas sociais (DEMIREVA, 2017, p. 02).

Segundo a OIM (2008), Integração e coesão social são áreas políticas que se enquadram principalmente em jurisdição local e nacional, o que não impede a intervenção e provisão de normas e ações possíveis e comuns ao nível global e supranacional. Assim, a manutenção da coesão social pode ser considerada como um dos principais objetivos da integração e mais do que garantir o bem-estar do migrante também é um importante elemento para o funcionamento e estabilidade social do país receptor. Acredita que "migrantes bem integrados também estão mais propensos a alcançar seus próprios potenciais e trazer uma contribuição positiva à vida econômica, social e cultural no país de destino" (OIM, 2008, p.17). Além disso, a OIM (2008) acredita que a integração é uma questão transversal e multissetorial que diz respeito a áreas políticas que abordam as esferas econômica, social, legal, cultural e cívica e que impactam todos os aspectos da vida dos migrantes e de suas comunidades.

Tendo em vista que o processo de integração implica na emergência de diversos atores e demandas, é importante conhecer as partes interessadas que podem ser envolvidas nesse processo de integração, pois conforme Appave e David (2017) a integração é um processo inerente a experiência migratória e “[...] é portanto de interesse chave para as partes interessadas relativas a migração – notavelmente aos próprios migrantes e a sociedades receptoras” (APPAVE E DAVID, 2017, p. 01)

> A identificação dos interesses, funções e responsabilidades de todas as partes interessadas relevantes na integração dos migrantes pode permitir alcançar a coordenação e a complementaridade dos seus esforços e possibilitar uma estratégia global coerente (OIM, 2008, p. 29)

Segundo a ACNUR (2018), a Declaração de Nova York estabeleceu os elementos chaves para uma resposta mais eficaz em contextos de migração, que pode ser observado em seu Quadro Abrangente de Respostas a Refugiados no qual mais do que responder ao deslocamento de refugiados por meio [...] das lentes puramente humanitárias'' (ACNUR, 2018, p. 4) e há o desejo de promover uma resposta mais sistemática e sustentável que beneficie tanto os refugiados quanto as comunidades que os recebem. Isso leva a um olhar mais analítico sobre os agentes e quanto sua atuação, que segundo a ACNUR (2018) passam a ser os seguintes: governo a nível nacional e local, instituições financeiras internacionais e regionais, agências das Nações Unidas e Organizações Não-Governamentais – ONGs por meio de parcerias, refugiados, setor privado e atores da sociedade civil. Dessa maneira, é possível garantir respostas mais sustentáveis já que une esforços humanitários e de desenvolvimento desde o início das crises, fortalecendo e tornando mais inclusiva a prestação de serviços no contexto migratório.

Nesse sentido, segundo a OIM (2008) o procedimento de integração necessita envolver uma comunicação entre os Estados e os diversos agentes de forma a possibilitar a formulação de abordagens políticas abrangentes e coerentes. Dessa maneira, identifica-se os demais agentes representados por Organizações Intergovernamentais, a participação da Sociedade Civil, atores do setor privado e os próprios migrantes. No contexto abordado neste estudo, o foco vai para a atuação da sociedade civil a qual desempenha um papel importante na integração e que segundo a OIM "por meio de suas diversas estruturas, representa uma multiplicidade de perspectivas e interesses, e podem trazer uma importante contribuição ao processo de integração" (OIM, 2008, p. 42, tradução nossa).

A IMPORTÂNCIA DO ENSINO DE LÍNGUAS - IDIOMA FACILITADOR

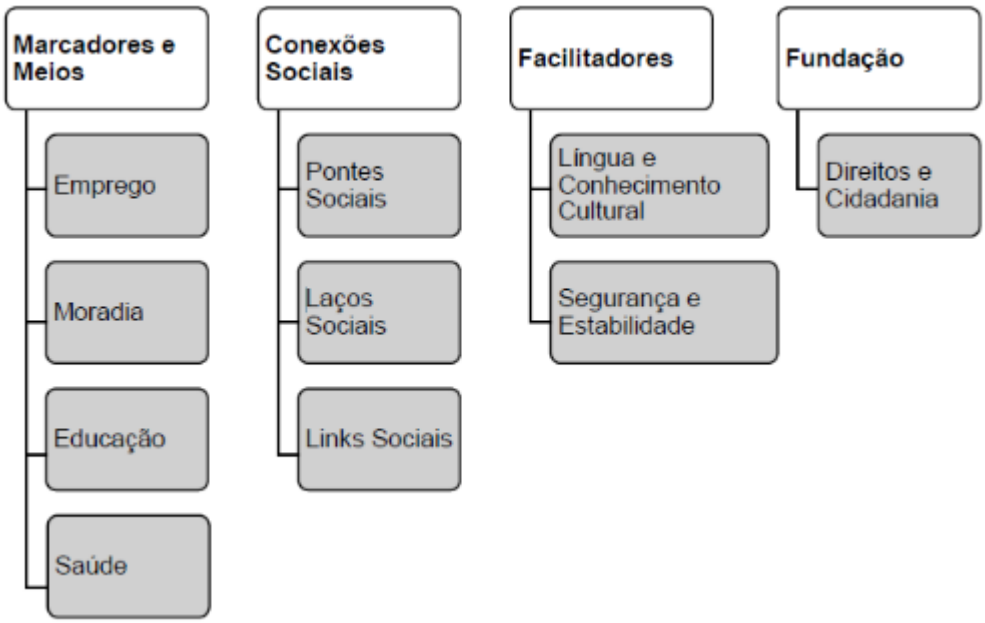
Após uma breve discussão sobre o termo "Integração", é possível afirmar que mesmo sendo um termo de difícil consenso, a integração no contexto migratório tem sido uma questão de debate por algum tempo. O caminho de duas vias a que se refere o processo de integração diz respeito não apenas à dinâmica de promoção

deste processo, mas também aos benefícios que proporciona. É o que se infere quando Mallows (2014) afirma que

> o aprendizado de línguas não é apenas do interesse de migrantes. Para os decisores e formuladores de política é também uma questão chave. Vivemos numa época de altos níveis de migração. Por razões sociais houve um crescente movimento de pessoas entre os países (MALLOWS, 2014, p. 38).

Tal ideia pode ser corroborada ao se observar a proposta de análise da eficácia das políticas de acolhimento elaborada através de um estudo de Ager e Strang (2008) que apresenta quatro grandes domínios para a integração, a saber: marcadores e meios, conexões sociais, facilitadores e fundação. Apesar de os autores afirmarem que não há como basear a integração apenas nesses indicadores de sucesso', adotaremos essa análise pois apresenta uma série de fatores que corrobora com a visão de integração adotada neste trabalho, e vai ao encontro de ideias como a de que é uma constituição de símbolos e laços de pertença a uma sociedade, defendida por Pires (2012).

Figura 1 - Estrutura Conceitual de Definição dos Principais Domínios de Integração



Fonte: Elaborado pelos autores, baseada em Ager e Strang (2008).

Quanto à Figura 1, atentar-se-á ao domínio de Facilitadores, no qual língua e conhecimento cultural são “indicadores de integração” e, segundo Ager e Strang (2015), definem como uma das áreas chaves de competência cultural percebidas como necessárias para uma integração efetiva na sociedade, pois ser capaz de falar a língua principal da comunidade receptora é identificado como fundamental no processo de integração. Todas as esferas estão muito bem estruturadas e em coesão, fazendo com que sejam interdependentes. Por exemplo, dentro do domínio Conexão Social há três subdomínios a saber: pontes sociais, laços sociais e ligações sociais que, à primeira vista, podem parecer similares.

No entanto, o primeiro subdomínio se refere a conexões que ligam membros de um grupo; o segundo trata das conexões entre grupos; e o terceiro diz respeito a conexões entre indivíduos e estruturas do Estado, como serviços governamentais. Laços sociais descrevem “conexões que ligam membros de um grupo, e conexões sociais entre tais grupos, links sociais referem-se à conexão entre os indivíduos e as estruturas do estado, tais como serviços governamentais” (Ager e Strang 2008, p.181).

Ager e Strang (2015) indicam que algumas das principais críticas feitas ao modelo proposto se referem à dinâmica e as inter-relações entre estes domínios, sobre o que afirmam que “[...] a inter-relação complexa dos fatores mapeados dentro da estrutura, no entanto, sinalizou que esse ‘fluxo’ estrutural é uma característica inadequada da estrutura, uma vez que não há setas direcionais na composição” (AGER e STRANG, 2015, p. 603).

Ainda assim, chegam à conclusão de que a inter-relação entre acesso a emprego e aquisição linguística talvez seja o padrão mais bem estabelecido. Sob essa perspectiva, Ager e Strang (2008) afirmam que apesar de tudo, a integração continua sendo significativa tanto quanto uma meta de política estatal como um resultado específico para projetos referentes a refugiados. No âmbito estatal, ao mesmo tempo em que é uma solução, a integração por meio da língua e conhecimento cultural também pode enfrentar adversidades.

> Sob as perspectivas de que a integração é um processo bidirecional, a competência da língua também constitui um desafio às comunidades

> receptoras, principalmente naquelas em que é difícil prover serviços essenciais como assistência médica (AGER E STRANG, 2018, p. 182).

Em se tratando do processo de integração em si, Ager e Strang (2008) destacam que a integração, independente de que maneira se realize, começa desde o momento de chegada do refugiado no novo país. Mais do que isso, a efetividade da integração é influenciada pelas experiências do momento de chegada. Por exemplo, o processo de cidadania pode ser acelerado ou retardado dependendo da proficiência da língua e/ou conhecimento cultural que o refugiado demonstre. Destacam também a eficácia de recursos práticos e online e cursos de formação com especialistas selecionados em educação de migrantes e treinamento sobre diversidade e teoria da segunda língua no atendimento às necessidades dos migrantes.

Os fluxos migratórios trazem consigo uma série de desafios, principalmente, no que diz respeito ao gerenciamento de diferenças culturais entre a população local e aos imigrantes. Para evitar que se chegue a contextos de intolerância e xenofobia, é oportuno investir em sensibilizações para melhor convivência com as diversidades. Sobre isso, Ager e Strang (2010) afirmam que para que se construam pontes entre grupos fechados é necessário haver oportunidades para que as pessoas se conheçam e intercambiem recursos para benefícios mútuos, em ambientes tais como escolas ou no mercado local.

Mais do que ensino/aprendizagem da língua, os migrantes também destacam o valor do conhecimento cultural nos processos de integração, seguindo a dinâmica de um processo bidirecional. Isso significa que é necessário que se promovam espaços e momentos nos quais os migrantes e a população local intercambiem conhecimento cultural. Sabendo dos diversos aspectos relativos ao ensino de línguas como prática de extremo valor em contextos de migração internacional, no qual coexistem culturas diferentes, se faz necessário consolidá-la como indispensável mecanismo promotor da integração. Isso porque se considera que aquisição do idioma local atua como facilitador do processo integrativo, fazendo possível o alcance elementos básicos como emprego, moradia, educação e saúde.

Quanto à modalidade de ensino de línguas abordado neste trabalho, Grosso (2010) esclarece o conceito de Português como Língua de Acolhimento (PLAc), associando-o a contextos migratórios, atribuindo certo caráter afetivo:

> expressão que se associa ao contexto migratório, mas, que sendo geralmente um público adulto, aprende o português não como língua veicular de outras disciplinas, mas por diferentes necessidades contextuais, ligadas muitas vezes à resolução de questões de sobrevivência urgentes, em que a língua de acolhimento tem de ser elo de interação afetivo (biredicional) como primeira forma de integração (na imersão linguística) para uma plena cidadania democrática. (GROSSO, 2010, p. 68).

Em vista disso, percebe-se que o Português como Língua de Acolhimento apresenta uma série de outros desafios distintos daqueles encontrados em contextos tradicionais de ensino de línguas, com o PLAc há uma abordagem diferente, na qual fatores extralinguísticos relacionados a contextos migratórios precisam ser considerados.

O PLAc se realiza em contextos de resposta emergencial tendo como a afetividade um dos pilares de sua estrutura, constituindo-se assim como uma prática muito conveniente em contextos de migração internacional, pois promove de maneira mais facilitada a integração do migrante à sociedade aonde se destinou. A seguir, pretende-se compreender as configurações do êxodo migratório venezuelano para Roraima e conhecer a população migrante para melhor análise das formas pelas quais o ensino de PLAc permite viabilizar um processo de integração exitoso do fluxo venezuelano na sociedade roraimense.

A REDE ACOLHER COMO INICIATIVA DE INTEGRAÇÃO DO PORTUGUÊS COMO LÍNGUA DE ACOLHIMENTO

Como visto na seção 2, o estado de Roraima, situado no extremo norte do Brasil, vem sofrendo um aumento do fluxo migratório com o deslocamento de venezuelanos desde o ano 2015, com a entrada de aproximadamente 40 mil venezuelanos no estado nos últimos três anos, de acordo com o Alto Comissariado para Refugiados da ONU (ACNUR), que tem cruzado a fronteira Brasil/Venezuela em busca de melhores condições de vida, devido à crise política, econômica e social que enfrenta o país vizinho. Neste cenário, o estado de Roraima, pouco experiente em relação a fluxos migratórios internacionais, depara-se com certo despreparo

social, econômico e político com a expressiva chegada de imigrantes que cresceu desde o ano 2016. Isso leva a um cenário no qual há grande quantidade de migrantes à procura de uma vida melhor, em busca de medicamentos e alimentos e fugindo da pobreza causada pela crise econômica e política do país vizinho. Mais do que isso, há também a aspiração por integrarem-se à sociedade do Estado acolhido.

A partir do reconhecimento do perfil do migrante que chega no estado de Roraima, fica evidente sua qualificação como sujeitos que desejam inserir-se no mercado de trabalho no estado mencionado. É interessante observar os meios que permitem que a integração ocorra, principalmente aqueles baseados no preceito de que a migração é um processo inevitável, mas que com boa gestão, torna-se um evento profícuo e motor de mudanças benéficas a todos os envolvidos.

> Ainda que a própria história da humanidade e a ampla gama de estudos técnicos e acadêmicos atestem que a migração internacional sempre foi e continua sendo benéfica para o desenvolvimento de todas as sociedades de acolhida, a sociedade brasileira ainda engatinha na compreensão de que os fluxos imigratórios recentes podem trazer uma série de benefícios às cidades de acolhidas, quando bem gerenciados pelas autoridades nacionais e locais (JAROCHINSKI SILVA e SAMPAIO, 2018, p. 739).

No entanto, as bases deste pensamento ainda estão em construção, pois para Camargo e Lima (2018) a chegada dos venezuelanos a Roraima causou um forte impacto na opinião pública do estado. Ao mesmo tempo em que, muitos grupos se organizaram para realizar ações de apoio, houve também reações adversas e marcadas pela xenofobia.

Segundo Silva *et al* (2017) desde meados da segunda metade do século XX, os estudos sobre as migrações indicam que há certa complexidade na questão social que envolve o tema e para o fato de que sua análise e compreensão não poderiam partir apenas de um viés cognitivo, mas de um conjunto de disciplinas que compõem as Ciências Sociais como a História, Geografia, Demografia, Direito, Sociologia, Psicologia Social, Antropologia, Linguística e Ciência Política. Nesse sentido, como sugere Kuhlmann (2016), nos contextos migratórios é pertinente questionar de que maneira práticas educacionais promovem experiências capazes de fundamentar o acolhimento e o empoderamento do sujeito migrante desassociando-os dos estereótipos que podem colocá-lo às margens da sociedade.

Dentre as iniciativas que promovem esse tipo de experiências e respondem às necessidades peculiares dos migrantes venezuelanos em Boa Vista, destaca-se aqui o Projeto de Extensão Acolher, apoiado pela Universidade Federal de Roraima. Ciente de seu papel e compromisso com a sociedade, em consonância com sua missão de:

> contribuir e comprometer-se com a formação de cidadãos éticos, com capacidade crítico-reflexiva, e competentes em suas áreas profissionais, por meio do ensino público e gratuito, da pesquisa e da extensão, que respeitem as diversidades étnicas e culturais, promovendo o convívio entre as muitas populações deste espaço fronteiriço e participando da construção do desenvolvimento de Roraima, sugerindo reflexões e soluções para as temáticas que ultrapassem as fronteiras do estado na procura de oferecer soluções, suporte e ajuda por meio do ensino (UFRR, 2015, p. 16).

Assim, colaborou com a criação do Projeto de Extensão Acolher, inicialmente do curso de Antropologia, e posteriormente desenvolvido por vários docentes e estudantes do curso de Relações Internacionais, por meio do primeiro curso de Português como Língua Estrangeira e de Acolhimento do estado de Roraima, oferecendo ao mesmo tempo atendimento jurídico e cultural aos migrantes.

Sobre a trajetória e nomenclaturas, segundo Júlia Faria de Camargo, uma das idealizadoras do Projeto Acolher

> o curso surge como projeto de uma disciplina de RI, fica vinculado durante alguns meses na Rede Acolher (projeto de extensão do curso de antropologia), depois passa a ser cadastrado como Projeto de Extensão Português para Acolhimento do curso de Relações Internacionais por alguns meses e depois passa a ser parte das atividades da Cátedra Sérgio Vieira de Mello. Atualmente é parte de uma iniciativa da Ericsson que busca promover conhecimento através da tecnologia. (Fonte: entrevista)

É relevante ressaltar o conceito de Língua de Acolhimento aplicado ao projeto, descrito por Barbosa e São Bernardo:

> Ao falarmos em língua de acolhimento referimo-nos ao prisma emocional e subjetivo da aprendizagem dessa nova língua, sem perder de vista a relação conflituosa que se apresenta no contato inicial do imigrante com a sociedade acolhedora (BARBOSA; SÃO BERNARDO, 2018, p. 435).

Grosso (2010) propõe a utilização do termo língua de acolhimento, amparado por uma visão interculturalista de língua e de suas práticas de ensino-aprendizagem (*ibidem*, p. 73-74). Relaciona-se às especificidades de um novo público que vem se fazendo presente no contexto migratório internacional, composto por imigrantes vítimas de processos de deslocamento forçado. A autora assim resume sua definição de PLAc:

> [...] é um conceito que geralmente está ligado ao contexto de acolhimento, expressão que se associa ao contexto migratório, mas que, sendo geralmente um público adulto, aprende o português não como língua veicular de outras disciplinas, [...] ligadas muitas vezes à resolução de questões de sobrevivência urgentes, em que a língua de acolhimento tem de ser o elo de interação afetivo (bidirecional) como primeira forma de integração [...] para uma plena cidadania democrática (GROSSO, 2010, p. 74).

E é concernente a contextos de migração, uma vez que a expressão "língua de acolhimento" surge no contexto português após o aumento dos movimentos migratórios para Portugal, sobretudo no ano 2000, procedentes de países do leste europeu e dos continentes africano e asiático (PEREIRA, 2017, p. 119).

No fluxo migratório cada vez mais forte que se desenvolve em Roraima, na cidade de Boa Vista o Projeto Acolher é coerente com as expectativas de integração indicadas, principalmente por meio do ensino de Português como Língua de Acolhimento. Barbosa e São Bernanrdo (2015) afirmam que:

> Nessa situação, aprender a língua do país receptor promove inclusão social e profissional dos imigrantes. Esse conhecimento leva a uma maior igualdade de oportunidades para todos, facilita o exercício da cidadania e multiplica qualificações enriquecedoras àqueles que chegam e àqueles que os recebem (BARBOSA E SÃO BERNARDO, 2015, p. 1)

A iniciativa teve suas primeiras atividades em abril de 2017, como parte da matéria de Organizações Internacionais, ministrada pela professora Júlia Faria Camargo do curso de Relações Internacionais, com a realização de aulas de português ministradas por alunos da matéria mencionada. As aulas de português se deram no primeiro abrigo voltado a migrantes venezuelanos[1]. No entanto, o espaço

[1] Região em que estava concentrada a população venezuelana. Atualmente, o abrigo do Pintolândia é designado à comunidade indígena Warao.

possuía poucos recursos estruturais, o que resultava em um ensino educacional mais limitado, se tratando de um ambiente pouco propício a aprendizagem. Decidiu-se então levar essa atividade para a Universidade Federal de Roraima, por diversas razões, sendo a principal relacionada à compreensão de que a Universidade é um espaço onde se deve "promover e difundir a educação e a criação cultural, e o desenvolvimento científico e reflexivo da sociedade, garantindo sua qualidade, sua natureza pública" (UFRR, 2013, p. 04) fazendo possível, portanto, a utilização da sua estrutura física voltada para ensino-aprendizagem. Ademais, a transferência deste tipo de atividade para o campus implica também na inserção do corpo docente e discente das mais diversas áreas nas iniciativas voltadas ao acolhimento da população migrante, promovendo grande troca e "a integração cultural na perspectiva da pluralidade dos povos da região e de sua integração internacional" (UFRR, 2013, p. 04).

Essa perspectiva é bastante conveniente tendo em vista que dialoga muito bem com o conceito de integração em contextos migratórios internacionais, de ser um processo de mão dupla no qual ambas as populações (migrante e receptora) se beneficiam e vai ao encontro da percepção de que "sensibilizar os migrantes e as populações de acolhimento para lidar com a diferença e cultivar uma atitude positiva em relação à diversidade a longo prazo são as principais estratégias de integração cultural" (OIM, 2008, p. 29).

Uma vez na UFRR, as aulas realizaram-se no Núcleo Amazônico de Pesquisa em Relações Internacionais (NAPRI), sob a coordenação de Júlia Faria Camargo com gestão e execução voluntária de alunos do curso de Relações Internacionais. Neste primeiro momento, as aulas tinham como grande intuito a promoção de um espaço onde os migrantes pudessem não apenas adquirir conhecimento, mas relacionar-se com ele como agente passivo e ativo neste processo de saberes.

Ressalta-se que, desde o início das atividades do projeto, tinha-se a noção de que "o domínio da língua é um dos fatores fundamentais na integração do refugiado, principalmente pelo fato de a barreira linguística condicionar severamente o acesso a qualquer outro aspecto referente à sua sobrevivência [...]" (PEREIRA,

2017, p. 125) e, por isso, “surge como indispensável relacionar o processo da integração do sujeito com o desenvolvimento das suas competências em língua-alvo”, como afirma Grosso (2007, p. 02).

Além do ensino de português para fins comunicativos, havia em certa instância o intuito de promover algum tipo de acolhimento aos migrantes tendo em vista a situação de vulnerabilidade que enfrentavam. Relaciona-se, portanto, ao que afirma Barbosa e Ruano (2016) sobre a condição de refúgio que impõe desafios adicionais a esse processo, distintos dos encontrados em contextos tradicionais de ensino de Português como Língua Estrangeira - PLE, pois o migrante refugiado encontra-se submetido a uma série de pressões de natureza econômica, social e legal que o colocam em uma situação de vulnerabilidade (Barbosa e Ruano, 2016, p. 323) refúgio e hospitalidade.

> As perspectivas individuais sobre a língua-alvo, sua auto imagem, os planos para o futuro, como a necessidade urgente de aprendizagem para inserção no mercado de trabalho e integração na sociedade, podem criar dificuldades no processo de aprendizagem. A própria tensão do movimento migratório de fuga, somada, muitas vezes, ao afastamento dos laços familiares e linguístico-culturais também pode contribuir para essa situação” (AMADO, 2013).

Portanto, desde o início as aulas de português tinham teor de acolhimento, mas só com o tempo passou a se desenhar como tal com maior consistência através de contribuições diversas de especialistas em PLAc, dos quais podemos destacar Lúcia Maria de Assunção Barbosa e José Carlos Paes de Almeida filho, que vieram *in loco* para compartilhar e multiplicar os saberes sobre o ensino de PLAc, além de conhecerem propriamente o contexto migratório em que se realizavam as aulas, na cidade de Boa Vista.

O intuito de acolher nesta modalidade de ensino de português também foi pensado em diversos outros aspectos, como por exemplo, na estruturação de escalas de professores voluntários, buscando sempre diversificar as duplas para que houvesse sempre diversos saberes e sotaques. Além disso, haviam contínuas reuniões para alinhar as práticas em sala, buscando promover um espaço que combinasse aprendizado e acolhimento.

Com o tempo e chegada de profissionais com maior expertise, consolidam-se práticas pedagógicas voltadas a um ensino que tem como função mais do que gerar um conhecimento da língua como um sistema isolado, com suas regras e configurações desagregadas de seu uso na vida real. Tais preceitos vão ao encontro de Almeida Filho (2002), pois este afirma que: "a nova língua para se desestrangeirizar vai ser aprendida para e na comunicação sem se restringir apenas ao domínio de suas formas e do seu funcionamento enquanto sistema" (ALMEIDA FILHO, 2002, p. 12). Para isso, segundo o autor, é importante que o aprendiz se envolva em situações reais de interação e de comunicação efetiva na nova língua, por isso a necessidade de estratégias que permitam essa comunicação de maneira rápida e efetiva, princípio basilar do PLAc do Projeto Acolher.

Com tal estruturação, ofereceram-se cursos com 120 horas de duração, com duas turmas em níveis diferentes (básico e avançado), uma vez por semana, coordenado por professores do curso de Relações Internacionais e ministrado por acadêmicos de graduação e pós-graduação de diversos cursos da UFRR. Além da multiplicidade de saberes, o curso de português contou com a participação de voluntários com rica diversidade linguística: roraimenses, cariocas, manauaras, paulistas, paraenses, africanos e venezuelanos se revezaram na tarefa de aprender e ensinar o Português como Língua de Acolhimento.

Diversidade acertada uma vez que obedece a noção de um ensino que envolve múltiplos saberes, e consonante ao que afirma Caldeira (2012), além de desenvolver as habilidades linguístico-discursivas, a proposta fundadora da Língua de Acolhimento – PLac objetiva promover:

> [...] a interacção real na vida quotidiana, as condições de vida, as convenções sociais. Na língua de acolhimento são privilegiadas áreas que promovam o conhecimento sociocultural, o saber profissional, a consciência intercultural, as relações interpessoais, bem como a partilha de saberes, favorecendo a interajuda e ultrapassando estereótipos pela interação e pelo diálogo intercultural (CALDEIRA, 2012, p. 50).

Como afirma Amado (2011), tal diálogo de culturas, entendido como interculturalidade é um pilar importante do ensino de línguas em contextos migratórios pois promove o entendimento e tolerância entre os povos. Prova disso é

a consolidação de tal princípio em outras práticas dentro de contextos migratórios internacionais.

> O aprendente de uma língua torna-se plurilíngue e desenvolve a interculturalidade. As competências linguísticas e culturais [...] permitem, ao indivíduo, o desenvolvimento de uma personalidade mais rica e complexa, uma maior capacidade de aprendizagem linguística e também uma maior abertura a novas experiências culturais. (CONSELHO DA EUROPA, 2001, p. 73).

Sob essa perspectiva, o foco das aulas eram as abordagens comunicativa e intercultural e ao final eram oferecidos aos alunos imigrantes certificados de conclusão do curso de português, com 40h, totalizando 405 alunos, entre homens, mulheres e crianças com formatura realizada no âmbito da Universidade Federal de Roraima, especificamente no Colégio de Aplicação.

Segundo Camargo, o número de mulheres aumentou consideravelmente depois da inclusão das crianças no Portuguesinho. Em geral, os principais desafios encontrados na execução das atividades concentram-se na dificuldade de uma adaptação rápida, que consiga ampliar o público participante, uma vez que o fluxo migratório é cada vez mais crescente e a procura pelas ações de extensão da universidade aumentam cada vez mais. A sustentabilidade financeira do projeto também representa uma dificuldade, uma vez que não existem recursos próprios para as atividades e o número de bolsistas extensionistas são muito poucos.

No total o curso alcançou até o momento cerca de 630 alunos em todas as suas atividades, com parcela considerável atendida nas aulas de Português. Atualmente o Português como Língua de Acolhimento está sendo desenvolvido através de uma parceria com a Ericsson, sob o viés do aprendizado da língua tendo como principal ferramenta a tecnologia, promovendo inclusão digital, voltada para adultos e crianças, como parte das atividades da Cátedra Sérgio Vieira de Mello[2].

[2] A partir de 2017 a UFRR passou a ser a primeira Universidade do norte do país a compor a Cátedra Sérgio Vieira de Mello (CSVM), iniciativa entre o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR) e centros universitários e Universidades do Brasil com objetivo de estimular ações de ensino, pesquisa e extensão com temas voltados ao refúgio. Nesse processo, foi essencial a articulação do Projeto Acolher com o curso de Português como Língua de Acolhimento (PLAc) com o apoio da Cátedra Sérgio Vieira de Melo (CSVM) –

Segundo a Ericsson (2018) o projeto, intitulado "*Technology for Good Lab*", foi concebido em 2017 após uma solicitação do governo brasileiro para que a Ericsson implementasse uma solução tecnológica que pudesse melhorar sua resposta à situação de migração venezuelana para o benefício dos migrantes e da população local no estado de Roraima. O laboratório deste projeto, que iniciou suas atividades em setembro de 2018, é composto por duas salas que oferecem inclusão digital com aulas de português para adultos e crianças, oferecidas em parceria com a universidade e prevê que após um ano de funcionamento, o laboratório digital terá impactado diretamente cerca 480 pessoas.

Com a implementação do mencionado projeto, as aulas ainda tinham como grande intuito o ensino para além da língua, constituindo-se como um espaço de recepção e escuta sensível. No entanto, as ferramentas utilizadas para tanto mudaram significativamente, tendo em vista que tinha como principal pressuposto a inclusão digital. Sendo assim houve uma mudança grande na questão metodológica, ao aliar tecnologia com português, algo no mínimo inovador.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Tendo em vista o exposto, este trabalho tomou como temática ensino de Português como Língua de Acolhimento e seu papel como facilitador do processo de integração de imigrantes venezuelanos em Roraima, provendo do estabelecimento de uma discussão sobre iniciativas como a do Projeto Acolher como prática capaz de proporcionar integração. Isso porque nos últimos anos o Brasil tem sentido os efeitos da crise política, social e econômica pela qual a Venezuela passa, principalmente Roraima, estado brasileiro que faz fronteira com o país. Assim, faz-se indispensável a discussão sobre políticas públicas locais que prevejam o acolhimento e a inserção destas populações na realidade dos países que as recebem. Neste sentido, o projeto abordado neste trabalho surge com o intuito de oferecer um dos primeiros recursos para a inserção dessas pessoas: o ensino da língua portuguesa.

ACNUR, que além de difundir o Direito dos Refugiados visa promover a formação acadêmica e a capacitação de professores e estudantes neste tema.

De maneira geral, este trabalho teve como grande propósito oferecer bases para a compreensão das questões migratórias discutindo termos como “migrante”, “integração” e “coesão social”. Além disso, analisa práticas relacionadas a essas questões de maneira global. Nesse sentido considera-se fortemente que a administração das demandas emergentes em contextos de migração internacional se baseia na promoção de integração, como um processo bidirecional, que possui duas vias de mútua adaptação entre migrantes e as sociedades receptoras nas quais os migrantes são incorporados social, econômica, cultural e politicamente.

Pode-se considerar também que em contextos de migração internacional, ampliam-se as necessidades de criação de políticas públicas para melhor gerenciamento das novas demandas, percepção já adotada por países com histórico mais largo em fluxos migratórios de grande intensidade. Dentre diversas práticas, destacamos neste trabalho aquelas que se referem ao ensino de línguas pois acredita-se que este tipo de política promove a satisfação de necessidades tanto dos migrantes quanto da sociedade receptora.

Sob o viés da linguagem, apoiou-se na teoria de que o idioma é um facilitador nos processos de integração, base para todas as outras facetas relacionadas a este processo, a saber: emprego moradia, educação e saúde. Se não é possível se comunicar minimamente essas necessidades se tornam cada vez mais distantes de serem sanadas. Portanto, a aquisição da língua local é de suma importância para o migrante, uma vez que é a partir dela que se afrouxam os primeiros nós para sua inserção na sociedade.

Nessa perspectiva, mencionou-se uma modalidade específica de ensino de língua estrangeira dedicada à população migrante: o Português como Língua de Acolhimento, que se realiza em contextos migratórios tendo a afetividade e acolhimento como alguns dos pilares de sua estrutura, constituindo-se assim como uma prática muito conveniente em contextos de migração internacional pois promove de maneira mais facilitada a integração do migrante à sociedade aonde se destinou. Apesar da leitura de práticas de integração em contextos migratórios distintos, acredita-se que cada fluxo tem suas peculiaridades, desafios e benesses.

Por isso se faz importante conhecê-las. Sendo assim, a segunda seção do trabalho se dedicou ao econômico inter-relacionadas ao exôdo migratório para Roraima.

Por meio dos dados referentes ao perfil dos migrantes venezuelanos que chegam à Roraima, foi possível analisar como a integração dos mesmos poderia ser feita de maneira a beneficiar todos os envolvidos, tanto a comunidade receptora quanto os migrantes em si. Com essas informações foi possível estabelecer relação entre o ensino de Português como Língua de Acolhimento e a integração dos alunos na sociedade do estado, integração esta que se realiza em diversas esferas: no mercado de trabalho, relacionamentos, acesso à educação, entre outros. Apesar da falta de registro em relação a empregabilidade é um fato que as aulas de português do Acolher promovem integração do migrante venezuelano na sociedade do estado de Roraima.

Além disso, é importante pontuar a existência e conquistas do projeto por meio de suas diversas parcerias, seja com a universidade, com a sociedade civil e até mais recentemente com o setor privado, especificamente com a Ericsson. Pode-se inferir que o grande benefício da realização do Projeto Acolher na universidade ademais da cessão do espaço, foi a inserção do público discente e docente nas atividades do projeto, de maneira voluntária, sejam na ministração de aulas ou em orientação jurídica para os migrantes, promovendo uma troca de saberes rica e constante.

No entanto, o grande número de voluntários apesar de enriquecedora provoca uma alta rotatividade que pode ser prejudicial em processos educacionais, nos quais é necessário a figura de referência no aprendizado. Por outro lado, com o crescimento da equipe de instrutores de português como língua estrangeira, houve a necessidade de maior conhecimento sobre essa modalidade de ensino para consolidar ainda mais a atividade. Isso possibilitou a vinda de profissionais e estudiosos altamente qualificados na área do ensino de Português como Língua Estrangeira (PLE) e Português como Língua de Acolhimento (PLAc), referências no Brasil e no mundo: Professora Dra. Lúcia Barbosa e o Professor Dr. Almeida Filho, ambos da Universidade de Brasília.

Já na parceria com o setor privado, o Projeto Acolher ganhou uma nova roupagem, principalmente, no que diz respeito às ferramentas para o ensino-aprendizagem e possibilitou significativo avanço nas questões comunicativas, seja entre migrante e familiares ou migrante e sociedade acolhedora. No âmbito de formação, o projeto prevê remuneração a toda equipe colaboradora e isso é um ponto positivo no sentido de diminuir a rotatividade da equipe, principalmente dos professores, possibilitando um processo de ensino mais sólido e contínuo.

É relevante pontuar que não se podem comparar as fases do projeto em suas diferentes parcerias, pois em cada uma delas há demandas e conquistas diferentes. Mas a partir dessa leitura, é possível afirmar que o Projeto Acolher tem um caráter de adaptabilidade e flexibilidade altamente positivo pois consegue conversar com as diversas demandas de maneira a acolher todos os atores envolvidos, para que haja benefícios mútuos.

Conclui-se que o Projeto Acolher cumpre papel importante no cenário de migração internacional que se desenvolve no estado de Roraima, principalmente nos anos de 2017 e 2019 quando de fato desenvolve suas atividades no campo do ensino de português. Trouxe benefícios não apenas a um público, mas a todos que se propuseram a apoiá-lo, o que não é tarefa fácil e mais ainda se tratando de um estado que nunca havia lidado com um fluxo de tamanhas proporções e com pouca estrutura para tanto. Por meio dessa iniciativa, promoveu-se a atuação intensa dos alunos e das pessoas da sociedade civil nas atividades desenvolvidas, algo marcante nesse processo.

Por fim, foi possível perceber uma interdisciplinaridade na gerência dos processos de integração, pois não se refere apenas às ciências sociais, mas perpassa por uma série de disciplinas, dentre elas as Relações Internacionais. O mesmo ocorre com a prática do ensino de Português como Língua de Acolhimento, que não necessariamente deve estar atrelada exclusivamente à área de Letras, pois envolve uma série de temas concernentes a múltiplos saberes, que podem ser administrados por profissionais e acadêmicos de diversas áreas.

REFERÊNCIAS

ACNUR. Atualização sobre a Venezuela (Venezuela Update) <https://www.unmultimedia.org/avlibrary/asset/2217/2217274>. Acesso em 14 de agosto de 2018.

ALMEIDA FILHO, J. C. P. Dimensões comunicativas no ensino de línguas. Campinas: Pontes, 2002.

ALMEIDA FILHO, J. C. P.; CUNHA, M. J. C. (2007). Projetos iniciais no ensino de português para falantes de outras línguas. Brasília: Editora da UnB

AMADO, R. S. Português como Segunda Língua para comunidades de trabalhadores transplantados. Revista Siple, Brasília: Sociedade Internacional Português Língua Estrangeira. 2 Ed., 2011.

_____. "O ensino de Português como Língua de Acolhimento para refugiados". Revista Siple, Brasília: Sociedade Internacional de Português Língua Estrangeira, 2013.

ANISTIA INTERNACIONAL – INFORME 2017/2018. O Estado dos direitos humanos no mundo. Reino Unido: Anistia Internacional, 2017.

ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS. Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados (1951). Disponível em: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao_relativa_ao_Estatuto_dos_Refugiados.pdf>. Acesso em: 13 out. 2018.

APPAVE, G.; DAVID, I. Integration that Values Diversity: Exploring a Model for Current Migration Dynamics. Genebra: IOM, 2017.

ÁLVAREZ DE FLORES, R. La dinámica migratoria colombo-venezolana: evolución y perspectiva actual. Geoenseñanza, Vol. 9, núm. 2, Universidad de los Andes: San Cristobal, 2004.

AGER, A.; STRANG, A. Understanding Integration: A Conceptual Framework. Journal of Refugee. Vol. 21, n. 2. Nova Iorque: Oxford University Press. 2008.

BARBOSA, L. M. A; SÃO BERNARDO M. A. Língua de Acolhimento. In: CAVALCANTI L. *et al* (Orgs.). Dicionário Crítico de Migrações Internacionais, verbete Língua de Acolhimento. Brasília, DF: UnB, 2017.

CALDEIRA, P. A. M. A imigração em Portugal: o português, língua de acolhimento e as problemáticas da identidade linguística e cultural. 161 f. 2012. Tese (mestrado em Letras). Faculdade de Letras, Universidade de Lisboa, 2012.

CASTLES, Stephen. Et al. Integration: mapping the field. Report of a project carried out by the Centre for Migration and Policy Research and Refugee Studies Centre, University of Oxford. Oxford University Press, 2001.

Comissão Europeia. Communication From The Commission To The European Parliament, The Council, The European Economic And Social Committee And The Committee Of The Regions. Bruxelas, 2011. Disponível em: <https://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0455:FIN:EN:PDF>. Acesso em: 14 dez. 2018.

DEMIREVA, N. Briefing: Immigration, Diversity and Social Cohesion. The migration Observatory at the University of Oxford. 2017.

DI BRIENZA, M. “Poblacióny Migraciones”. Revista SIC, num. 600. Caracas: SIC, 1997.

ERICSSON. Digital inclusion for refugees: Technology for Good @ RoraimaDisponível em: <https://www.ericsson.com/en/blog/2018/10/digital-inclusion-for-refugees-technology-for-good--roraima>. Acesso em: 10 Mar 2019.

FORREST, R.; KEARNS, A. Social Cohesion, Social Capital and the Neighbourhood. Urban Studies. 2001. Disponível em: <https://www.researchgate.net/publication/46214297_Social_Cohesion_Social_Capital_and_the_Neighbourhood>. Acesso em: 22 jan. 2019.

GROSSO, M. J. As competências do Utilizador elementar no contexto de acolhimento. In: ANÇÃ, M. H. (Org.). Actas do Seminário Língua Portuguesa e Integração. Aveiro: Universidade de Aveiro, 2007.

_____. Língua de acolhimento, língua de integração. Horizontes de Linguística Aplicada, v. 9, n. 2, Brasília, 2010.

HOUAISS, Antônio. Dicionário Houaiss da Língua Portuguesa. Rio de Janeiro: Objetiva, 2001.

International Organization for Migration – IOM. Migrants and the host society: partnerships for success International Dialogue on Migration. 2008. Disponível em: <https://publications.iom.int/system/files/pdf/idm_11_en.pdf>. Acesso em: 03 jan. 2019.

_____. Migration trends in the Americas. 2018. Disponível em: <https://robuenosaires.iom.int/sites/default/files/Informes/Tendencias_Migratorias_Nacionales_en_Americas__Venezuela_EN_Julio_2018_web.pdf>. Acesso em: 03 set. 2018.

_____. Integration and Social Cohesion: key elements for reaping the benefits of migration. s/d.

JAROCHINSKI SILVA, J. C.; SAMPAIO, C. As ações decorrentes da migração de venezuelanos para o Brasil – Da acolhida humanitária à interiorização. In: ANNONI, D. Direito Internacional dos refugiados e o Brasil. Brasilia: GEDAI, 2018.

KUHLMANN, M. C. M. de A. Pelo direito de falar: práticas de ensino, acolhimento e empoderamento em contextos migratórios. In: Seminiário Migrações internacionais, refúgios e políticas, 2016, São Paulo. Migrações internacionais, refúgios e políticas. São Paulo/Campinas: Nepo/Unicamp, 2016. p. 1-7.

LOPEZ, A. P. de.; DINIZ, L. R. A. Iniciativas jurídicas e acadêmicas para o acolhimento no Brasil de deslocados forçados. Revista da SIPLE, no prelo.

MAHER, T. M. A educação do entorno para a interculturalidade e o plurilingüismo. In: KLEIMAN, A. B.; CAVALCANTI, M. C. (orgs.) Lingüística Aplicada: suas faces e interfaces. Campinas: Mercado de Letras, 2007.

MAYA, M. L. El colapso de Venezuela. ¿Qué sigue? In. LEGLER, Thomas; PONT, Andrei Serbin; GARELLI-RÍOS, Ornela. Pensamiento propio. Buenos Aires: Cries, 2018.

Organização Internacional para as Migrações – OIM. Glossário sobre Migrações. Direito Internacional sobre migração. 2009. Disponível em: <https://www.acm.gov.pt/documents/10181/65144/Gloss%C3%A1rio.pdf/b66532b2-8eb6-497d-b24d-6a92dadfee7b >. Acesso em: 20 maio 2018.

PAGE, M. La francisation des immigrants au Québec en 2005 et après. In: STEFANESCU, A.; GEORGEAULT, P. Le français au Québec: les nouveaux défis. Québec: Les Editions Fides, 2005.

PAREJA, F. A. Mecanismos alternativos de diálogo y negociación en el conflicto político de Venezuela (2002-2018). In. LEGLER, Thomas; PONT, Andrei Serbin; GARELLI-RÍOS, Ornela. Pensamiento propio. Buenos Aires: Cries, 2018.

PEREIRA, G. F.; O Português como Língua de Acolhimento e interação: a busca pela autonomia por pessoas em situação de refúgio no Brasil. v. 17, n. 1, p. 118-134. São Paulo: Cadernos de Pós-Graduação em Letras, 2017.

PIRES, R. P. “O problema da integração”. Revista Sociologia, Faculdade de Letra da Universidade do Porto, v. 24, 2012.

PONT, A. S. La crisis humanitaria en Venezuela y su impacto regional: migración, seguridad y multilateralismo. In. LEGLER, Thomas; PONT, Andrei Serbin; GARELLI-RÍOS, Ornela. Pensamiento propio. Buenos Aires: Cries, 2018.

RIBAS, C. V. La migración en Venezuela como dimensión de la crisis. In. LEGLER, Thomas; PONT, Andrei Serbin; GARELLI-RÍOS, Ornela. Pensamiento propio. Buenos Aires: Cries, 2018.

ROSALES, A. El agotamiento del modelo de neo-extractivismo en Venezuela: causas económicas y sus implicancias globales. In. LEGLER, Thomas; PONT, Andrei Serbin; GARELLI-RÍOS, Ornela. Pensamiento propio. Buenos Aires: Cries, 2018.

SIMÕES, G. "Venezuelanos em Roraima: migração no extremo norte do país". Mundorama - Revista de Divulgação Científica em Relações Internacionais, 2017.

_____; CAVALCANTI, L.; OLIVEIRA, T.; MOREIRA, E.; CAMARGO, J. Resumo executivo – Perfil socidemográfico e laboral da imigração venezuelana no Brasil. Conselho Nacional de Imigração. Brasília, DF: CNIg, 2017.

TAVARES, C. M. R. Arquivo iconográfico sobre o ensino da língua portuguesa na UFRR. Boa Vista: UFRR, 2019.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE RORAIMA. Curso de Relações Internacionais. Projeto Político Pedagógico do curso de Bacharelado Em Relações Internacionais. Boa Vista, 2007. 73 p.

_____. Conselho Universitário. Estatuto: Universidade Federal de Roraima, 2013.

URRIBARRI, R. A. S. Venezuela (2015): Un régimen híbrido en crisis. Revista de Ciencia Política., Vol. 36. n. 1, 2016.

VAZ, A. A crise venezuelana como fator de instabilidade regional: Perspectivas sobre seu transbordamento nos espaços fronteiriços. Análise Estratégica, no.2, 2017.

VERA, L. Venezuela 1999-2014: Macro-Policy, Oil Governance and Economic Performance. Comparative Economic Studies. Venezuela: FACES, 2015.

Recebido em: 16/05/2019

Aprovado em: 17/03/2020

MONÇÕES
Revista de Relações Internacionais da UFGD
ISSN 2316-8323

A COOPERAÇÃO COMO INSTRUMENTO PARA FORTALECER A INTEGRAÇÃO DE MIGRANTES FORÇADOS VENEZUELANOS NA PARAÍBA EM 2018

Andrea Maria Calazans Pacheco Pacífico
Professora da Universidade Estadual da Paraíba
Coordenadora da Cátedra Sérgio Vieira de Mello (ACNUR/UEPB)
apacifico@hotmail.com

Sarah Fernanda Lemos Silva
Mestranda no Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais
da Universidade Estadual da Paraíba
sarah.f.lemos@hotmail.com

RESUMO: O fluxo migratório de Venezuelanos entre 2017 e 2018 afetou significativamente diversos países da América do Sul, como o Brasil, sexto maior receptor da região. No Brasil, os migrantes forçados venezuelanos chegam mais comumente por Roraima e tendem a ficar na região, uma vez que não possuem condições para seguir viagem para outros locais do país. Neste sentido, a Operação Acolhida trouxe uma solução para o dilema do Norte: O Programa Nacional de Interiorização tem auxiliado centenas de venezuelanos a se deslocarem de Roraima em busca de uma nova vida. Assim, este artigo demonstra a importância da cooperação, baseada em uma visão construtivista que reconhece outros atores, além dos estatais, para o sucesso da interiorização que começou em 2018. A pesquisa foi quali-quantitativa, bibliográfica e de estudo de caso, concluindo que a cooperação entre atores teve um importante início no ano de 2018 na Paraíba, visando a integração dos migrantes forçados venezuelanos.

Palavras chave: Programa Nacional de Interiorização, Paraíba, Venezuelanos.

COOPERATION AS AN INSTRUMENT FOR STRENGTHENING THE INTEGRATION OF VENEZUELAN FORCED MIGRANTS IN PARAÍBA (2018-2019)

ABSTRACT: The migration flux of Venezuelan citizens between 2017 and 2018 has significantly affected many South American countries, such as Brazil, the sixth biggest host country in the region, according to the UNHCR. In Brazil, Venezuelan forced migrants usually come in through Roraima and probably stay in the region, because they do not have conditions to travel to other places in the country. In this sense, “Operação Acolhida” has brought a solution to this Northern dilemma: The National Program of Interiorization has assisted hundreds of Venezuelans to move from Roraima in search of a new life. Hence, this article shows the importance of cooperation, based on a construtivist view that recognizes other actors, besides states, necessary for the success of interiorization that started in 2018. The research was quali-quantitative, bibliographic, and of case-study, concluding that cooperation among actors had an important beginning in 2018 in Paraiba, in order to achieve forced migrants Venezuelans’ integration.

Keywords: National Internationalization Program, Paraíba, Venezuelans.

INTRODUÇÃO

Os estudos de Relações Internacionais se ocupam de diversos temas, como terrorismo, política externa, grande estratégia, guerras, mudanças climáticas e estudos para a paz. Dentro desta gama de assuntos, devido à sua importância, estão os fluxos migratórios, um fenômeno que acontece desde os primórdios do mundo (PACÍFICO, 2008).

As migrações, segundo Castles (2005, p.15), "resultam da integração de comunidades locais e economias nacionais em relações globais, e são, simultaneamente, fatores de novas transformações sociais". Essas mudanças sociais estão presentes tanto nos países emissores quanto nos países acolhedores, que precisam desenvolver estratégias para integrar essa nova população em situação de vulnerabilidade que chega em seu território. No caso das migrações forçadas, há, ainda, o agravante do sofrimento humano: Enquanto a migração econômica, por exemplo, é planejada e, acima de tudo, intencional, a migração forçada assume a função de sobrevivência. A frágil situação na qual essas pessoas se encontram pode ser maximizada ou minimizada, dependendo do posicionamento assumido pelo Estado acolhedor (BETTS, 2009).

A migração forçada apresenta uma maior preocupação para os atores envolvidos em sua dinâmica, uma vez que representa um movimento muito além do ir e vir. Foi baseando-se nesta preocupação que surgiu o Regime Internacional dos Refugiados (RIR), criado pela ONU e tendo como instituição central o ACNUR, órgão que funciona como ponte entre o sistema, os Estados e os refugiados. Com a Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados, em 1951, este regime se solidificou no âmbito jurídico internacional, trazendo para os refugiados uma definição e, com isso, proteção.

O instituto internacional do refúgio teve início na década de 20, na esfera da Liga das Nações, tendo em vista o grande número de pessoas fugidas da União Soviética motivada, entre outros motivos, pela crise política e econômica do país resultante da Revolução Bolchevique. A situação levou a Liga das Nações a criar, em 1921, o Alto Comissariado para os Refugiados Russos, dando início a proteção internacional deles. Após várias mudanças, nasceu a então Organização Internacional para Refugiados (OIR), entrando em vigor em 1948. Criada com um

limite temporal, a OIR se extinguiu em fevereiro de 1952, quase dois anos à frente da data estipulada para seu término (junho de 1950). Com sua extinção, mais uma vez era necessário preencher a lacuna de proteção de refugiados (JUBILUT,2007).

Para tanto, o atual Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR) foi criado, com o propósito de colocar em vigor a Convenção de Genebra sobre o Estatuto dos Refugiados de 1951, cujo objetivo era de apresentar uma definição jurídica para refugiados, de forma “ampla e universal, individual e coletiva” (PACÍFICO, 2008, p. 33). Barbosa e Hora atentam para o que levou as Nações Unidas a elaborarem esta Convenção:

> [...] o sofrimento inenarrável vivenciado por milhões de criaturas humanas que sobreviveram à grande catástrofe do século XX, a Segunda Guerra Mundial (que ceifou a vida de mais de quarenta milhões de pessoas), levou as Nações Unidas a elaborar uma das mais importantes convenções internacionais, que regula a situação jurídica dos refugiados (BARBOSA; HORA, 2007, p. 17).

Neste sentido, a referida Convenção trouxe a primeira definição oficial de refugiado, e, com isso, proteção jurídica àqueles que se enquadraram nos termos do seu Artigo 1, o qual dizia que será considerado refugiado:

> Que, em consequência de acontecimentos ocorridos antes de l de Janeiro de 1951, e receando com razão ser perseguida em virtude da sua raça, religião, nacionalidade, filiação em certo grupo social ou das suas opiniões políticas, se encontre fora do país de que tem a nacionalidade e não possa ou, em virtude daquele receio, não queira pedir a proteção daquele país; ou que, se não tiver nacionalidade e estiver fora do país no qual tinha a sua residência habitual após aqueles acontecimentos, não possa ou, em virtude do dito receio, a ele não queira voltar.

Observa-se uma cláusula temporal e geográfica imposta pela referida Convenção: Somente seria considerado refugiado quem tivesse receio de perseguição ou estivesse sendo perseguido antes de 1º de janeiro de 1951 resultante da Segunda Guerra Mundial. A cláusula temporal e geográfica fora retirada da definição por meio do Protocolo Adicional de New York de 1967, em seu artigo 1º:

> §2. Para os fins do presente Protocolo, o termo "refugiado", salvo no que diz respeito à aplicação do §3 do presente artigo, significa qualquer pessoa que se enquadre na definição dada no artigo primeiro da Convenção, como se as palavras "em decorrência dos acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951 e..." e as palavras "...como consequência de tais acontecimentos" não figurasse do §2 da seção A do artigo primeiro.

Por conta disso, milhares de migrantes forçados não recebem a devida ajuda do sistema internacional, e, por consequência, sua situação de vulnerabilidade é deveras ampliada. Nesse contexto, encontram-se os migrantes forçados venezuelanos, que, para Jubilut e Madeira (2014), se enquadram no significativo grupo de indivíduos que se acham em situação de migração forçada, necessitando, desta forma, da proteção internacional, mas que não se enquadram na única hipótese existente para sua proteção, que é o Direito Internacional dos Refugiados, ou seja, no Brasil, alguns deles solicitam refúgio e outros visto de residente temporário. Como há essa dicotomia entre os venezuelanos quanto ao aspecto jurídico de sua chegada ao Brasil (vide tópico seguinte), optou-se, aqui, por utilizar a terminologia “migrantes forçados venezuelanos”.

Com base no exposto, este artigo se fundamenta na seguinte problemática: De que modo ocorreu a cooperação entre atores para integrar migrantes forçados venezuelanos na Paraíba em 2018? E, seu objeto de análise foram os primeiros momentos do Programa de Interiorização, na Paraíba, em 2018. O recorte temporal escolhido se deu devido ao programa de Interiorização do governo brasileiro ter-se iniciado em abril de 2018 (BRASIL, 2018). Inicialmente, os migrantes forçados venezuelanos foram reassentados em São Paulo e Cuiabá. Posteriormente, em meados de agosto, foram reassentados cerca de 820 migrantes forçados em diversos Estados, dentre eles, a Paraíba (ACNUR, 2018).

O artigo visa demonstrar como se deu a cooperação entre atores na Paraíba para maior integração dos migrantes forçados venezuelanos (que chegaram via Programa nacional de Interiorização), demonstrando aspectos da Operação Acolhida, explicando seu funcionamento; e analisando os atores que cooperaram para iniciar o processo de integração na sociedade de acolhida. Para tanto, foi realizada uma pesquisa quali-quantitativa, com levantamento bibliográfico, coleta de dados *in loco* (ONG de acolhida na Paraíba) e observação direta e participante das pesquisadoras no processo de cooperação. A pesquisa se caracteriza também como um estudo de caso.

O construtivismo foi utilizado como marco teórico, pois os estudos migratórios permitem que a visão construtivista seja aplicada de três maneiras: a primeira se refere à identidade dos países envolvidos nos fluxos migratórios, refletindo seus comportamentos e, com isso, desbocando em como as normas

internacionais acerca dos migrantes forçados, refugiados e apátridas refletem essa co-construção. A segunda maneira se dá por meio da análise de discurso, da importância da fala (ONUF, 1998), ou seja, em um estudo que pode ir desde o processo de securitização de migrantes forçados à análise de projeção de poder dos Estados envolvidos nos fluxos a partir da fala. A terceira, e a escolhida para esta pesquisa, é como ideias, identidades e outros indivíduos para além do Estado são importantes na construção de uma rede de cooperação. Esta visão foi escolhida a partir da observação direta e participativa das autoras durante o ano de 2018 como membros de uma rede de cooperação que visava a integração dos migrantes forçados venezuelanos na Paraíba.

De início, o artigo fornece uma visão geral do Programa Nacional de Interiorização e da Operação Acolhida. Em segundo, serão demonstrados os dados da Paraíba, Estado do Nordeste que recebe o segundo maior contingente de migrantes forçados venezuelanos, focando no papel das duas instituições de acolhimento, a ONG Pastoral do Migrante (cidade do Conde) e a ONG Aldeias Infantis SOS (Cidade de João Pessoa). Por fim, analisa-se, sob a ótica construtivista, a cooperação entre atores no estado.

O PROCESSO MIGRATÓRIO PARA O BRASIL

Uma consequência visível da crise venezuelana é o aumento contínuo do fluxo migratório da população para países da América Latina e Caribe, além de EUA e Espanha. Antes de explicar com dados quantitativos a saída da Venezuela e a chegada ao Brasil, é importante refletir sobre o processo do êxodo migratório. A pesquisa acadêmica não pode ser apenas pautada em dados ou objetos de análise, é preciso que haja o entendimento que cada número tratado neste artigo reflete uma realidade, uma pessoa, uma história. Assim, é necessário que haja uma identificação da população analisada neste artigo, os migrantes forçados venezuelanos. Portanto, a título de ilustração, será narrada a migração para o Brasil da venezuelana Maria Alexandra; relato este colhido por Pereira e Ahumada (2018, p. 16-8).

A saída dos Venezuelanos ocorre majoritariamente pela via terrestre. Maria Alexandra, que acabou indo para São Paulo, conta que foi de carona com os filhos e

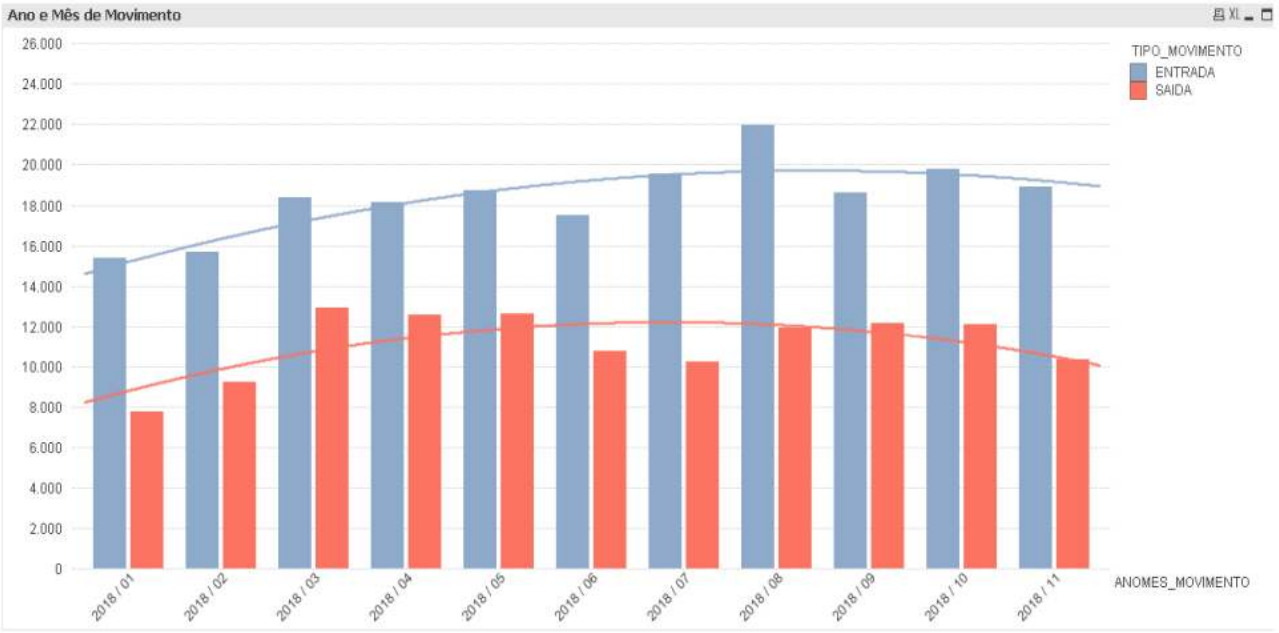
netos até a fronteira com o Brasil, pois não tinham condições de pagar passagem. Durante a tentativa de chegar à fronteira dormiram nas ruas e passaram frio. Quando finalmente chegaram na fronteira, deparou-se com a triste realidade de que sua família não estava sozinha. Havia mais de 300 pessoas em busca de carona para atravessar a fronteira e chegar a Pacaraima (Roraima). Maria Alexandra e sua família esperaram duas noites, com frio e fome até obter a autorização de adentrar no Brasil e depois de dois dias seguiram seu caminho. Enfrentaram os maus olhos dos brasileiros na região e a notícia de que o abrigo havia sido destruído por brasileiros "*era uma guerra que habia entre brasileños y venezolanos que era muy horrible*", conta ela (PEREIRA; AHUMADA, 2018, p. 17).

Depois de pedir carona e ser "maltratada por todo brasileiro" que encontrou, Maria Alexandra e sua família conseguiram chegar a Boa Vista. Lá, vendeu doces típicos venezuelanos de casa em casa e nos mercados até ficar com os pés inchados e sangrando de tanto caminhar. Pela primeira vez desde que saíra da sua casa não precisou dormir na rua graças à ajuda de pessoas. Sua filha e seus netos foram para São Paulo, mas Maria Alexandra ficou para esperar sua mãe e suas irmãs que estavam vindo da Venezuela. Ponderou entre ficar em Boa Vista e ir a São Paulo, mas sentiu tanta falta da sua filha que decidiu ir. Chegando em São Paulo, encontrou uma realidade diferente da encontrada em Boa Vista, encontrou apoio na Casa do Migrante, emprego, ajuda e um lugar para morar. A história de Maria Alexandra é a de muitos migrantes. As dificuldades narradas por ela demonstram que, para além dos números vislumbrados pelas notícias e estudos como quantitativo da crise social descrita acima, há pessoas.

Quantificando a análise, é importante destacar que, em 2018, o número de migrantes forçados venezuelanos chegou a três milhões de pessoas. Destes, 2,4 milhões estavam em países da América Latina e Caribe. Dentre os países que mais recebem a população, no ano de análise, a Colômbia aparecia em primeiro lugar com um total de mais de um milhão de pessoas. O Brasil aparecia em sexto colocado, com 85 mil venezuelanos (ACNUR, 2018).

Trazendo uma visão regional e concomitantemente ao número apresentado acima, o gráfico a seguir demonstra que a entrada de venezuelanos no Brasil (em azul) supera em muito a saída (em vermelho):

Gráfico 01: Entrada e saída de Venezuelanos no Brasil em 2018



Fonte: Polícia Federal (2018)

Ao chegarem ao Brasil, os migrantes forçados venezuelanos se encontravam (em 2018) diante do limbo judicial de não ser um cidadão brasileiro, mas também não ser um migrante econômico ou turista, cabendo, então, duas estratégias possíveis: O pedido de refúgio ou o visto de residência temporária.

É importante esclarecer o que implica a concessão do *status* de refugiado para uma pessoa. A Declaração Universal dos Direitos Humanos (ONU, 1948), embora não seja um documento juridicamente vinculante, garante direitos como: 1) igualdade e não discriminação; 2) vida; 3) liberdade; 4) segurança pessoal; 5) proteção quanto a prisão ilegal; 6) direito a não ser submetido a tortura ou tratamento cruel; 7) igualdade perante a lei na determinação do status de refugiado; 8) proteção contra da privacidade na família ou no domicílio; 9) gozar de refúgio em outro país em razão de perseguição; 10) condições dignas de vida; 11) educação.

A Convenção de Genebra de 1951 também garante aos refugiados direitos humanos básicos, como direito de não sofrer discriminação por motivo de raça, religião, ou país de origem (art. 3º); liberdade religiosa (art. 4º); direito à propriedade móvel, imóvel, intelectual e industrial (art. 13 e art. 14); direito de associação sem

fins políticos nem lucrativos e aos sindicatos profissionais (art. 15); direito de acesso ao Poder Judiciário (art. 16); direito ao trabalho (arts. 17, 18, 19); direito à educação pública (art. 22); direito de assistência e socorro públicos com mesmo tratamento dado aos nacionais (art. 23); direito à previdência social (art. 24); liberdade de movimento dentro do território de acolhimento (art. 26); documentos de identidade (art. 27).

No que tange à definição de refugiado, que concede uma proteção mais consolidada no Sistema Internacional, a Convenção de Genebra de 1951 e o Protocolo de Nova Iorque de 1967 define refugiado como qualquer pessoa que, por temor bem fundado de ser perseguida por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas, se encontra fora do seu país de nacionalidade ou de residência habitual, e não pode ou, por conta de tal temor, não quer voltar (ACNUR, 1951). O direito interno brasileiro também contempla esta categoria de pessoas. A lei 9.474/97 reconhece que:

> Art. 1º Será reconhecido como refugiado todo indivíduo que:
> I - devido a fundados temores de perseguição por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas encontre-se fora de seu país de nacionalidade e não possa ou não queira acolher-se à proteção de tal país;
> II - não tendo nacionalidade e estando fora do país onde antes teve sua residência habitual, não possa ou não queira regressar a ele, em função das circunstâncias descritas no inciso anterior;
> III - devido a grave e generalizada violação de direitos humanos, é obrigado a deixar seu país de nacionalidade para buscar refúgio em outro país (BRASIL, 1997)

Ao comparar as duas definições, é possível perceber que o Brasil deixa claro em seu inciso III que também reconhece como refugiados os indivíduos que fogem de grave e generalizada violação de direitos humanos, introduzida a partir da Declaração de Cartagena (1984). No seu terceiro ponto de conclusão, a Declaração de Cartagena ampliou a definição de refugiados para incluir pessoas que “tenham sido ameaçadas pela violência generalizada, a agressão estrangeira, os conflitos internos, a violação maciça dos direitos humanos ou outras circunstâncias que tenham perturbado gravemente a ordem pública” (ACNUR, 1948). Este reconhecimento permite ao venezuelano fazer a solicitação do reconhecimento desse *status*.

Apresentada a condição do refugiado, tida por Hathaway (1997) como a “elite” dos migrantes” devido ao amparo jurídico de proteção que o seu conceito

envolve, é importante agora apresentar a outra opção para o migrante forçado venezuelano ao chegar nas fronteiras brasileiras: O pedido de visto de residência temporária.

O visto está disposto na lei 13.445/2017, regulada pelo Decreto nº 9.199, de 20 de Novembro de 2017, em seu artigo 14, que estipula como requerente do visto o imigrante que venha ao Brasil com intuito de estabelecer residência temporária e coloca dentro das suas hipóteses a acolhida humanitária, que poderá ser concedida ao apátrida ou nacional de país que esteja em situação grave ou iminente de instabilidade institucional, conflito armado, calamidade, desastre ambiental ou grave violação de direitos humanos:

> Art. 14. O visto temporário poderá ser concedido ao imigrante que venha ao Brasil com o intuito de estabelecer residência por tempo determinado e que se enquadre em pelo menos uma das seguintes hipóteses:
> c) acolhida humanitária;
> § 3º O visto temporário para acolhida humanitária poderá ser concedido ao apátrida ou ao nacional de qualquer país em situação de grave ou iminente instabilidade institucional, de conflito armado, de calamidade de grande proporção, de desastre ambiental ou de grave violação de direitos humanos ou de direito internacional humanitário, ou em outras hipóteses, na forma de regulamento. (BRASIL, 2017)

Ademais, devido ao número de migrantes forçados venezuelanos requerendo este visto, em março de 2018 foi criada a Portaria Interministerial nº 9, uma decisão envolvendo os Ministérios do Estado, da Justiça, Extraordinário da Segurança Pública, das Relações Exteriores e o do Trabalho, determinando a concessão de residência ao imigrante que esteja no Brasil e seja nacional de país fronteiriço, no qual não haja em vigor o Acordo de Residência para Nacionais dos Estados Partes do MERCOSUL. O prazo para residência determinada na Portaria é de dois anos e deverá ser solicitada na Polícia Federal, permitindo que, antes de findo o prazo, o migrante possa requerer a autorização de residência por tempo indeterminado, desde que não possua registro criminal no Brasil e comprove meios de subsistência. Para melhor compreender os conceitos apresentados, a tabela a seguir compara o status de refúgio e o visto de residência temporária:

Quadro 1: Comparação entre status de refúgio e visto de residência temporária no Brasil

Aspectos	Refúgio	Residência Temporária
Reconhecimento	Internacional	Nacional
Requisitos	Por fundados temores de perseguição por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas encontre-se fora de seu país de nacionalidade e não possa ou não queira acolher-se à proteção deste país.	[...] c) acolhida humanitária; [...];
Tempo	Indeterminado	2 anos, podendo, até o fim do prazo, ser solicitado tempo indeterminado (no caso de venezuelanos)
Acesso a direitos	Saúde, educação, trabalho, liberdade civil e religiosa	Saúde, educação, trabalho, liberdade civil e religiosa
Pedido	Polícia Federal	Polícia Federal
Órgão de procedimento	CONARE	Concedido por embaixadas, consulados-gerais, consulados, vice-consulados e, quando habilitados pelo órgão competente do Poder Executivo, por escritórios comerciais e de representação do Brasil no exterior.
Situação migratória irregular	Não impede a concessão do status	Causa deportação
Possibilidade de deixar o Brasil	Saída mediante comunicação ao CONARE (RN nº 23)	Entrada e saída livre
Extradição	Impedido	Permitido
Valor	Gratuito	Pode ser cobrado

Fonte: Elaboração das autoras, com base na Convenção de Genebra de 1951/Protocolo de 1967, Lei nº 13.445/2017, Portaria Interministerial nº 9/2018.

No tocante ao número de pedidos de refúgio, no *Global Trends* 2018 (ACNUR, 2019) encontra-se a informação de que os venezuelanos foram responsáveis pelo segundo maior fluxo de deslocamentos internacionais em 2018. O relatório também aponta que o Brasil possui 81 mil pedidos de refúgio, representando o segundo maior número de pedidos desta natureza na América Latina e no Caribe, ficando atrás apenas do Peru, com um total de 227.300 pedidos. Segundo a Polícia Federal (Casa Civil, 2018), entre 2017 e 2018, o órgão registrou 35 mil pedidos de visto de residência por migrantes forçados venezuelanos. O número de pedidos de refúgio da mesma população chegou, em 2018, a 77.306.

Os dados acima comprovam a preferência pela solicitação do status de refugiado pelos migrantes forçados venezuelanos, devido ao amparo jurídico maior, e, consequentemente, dá ao venezuelano uma maior proteção aos seus direitos[1].

A crise na Venezuela foi responsável por fazer com que mais quatro milhões de venezuelanos, como Maria Alexandra, deixassem seu país de origem. Após enfrentar o processo de travessia motivados por uma forte crise econômica, política e social em seu país de origem, chegarem ao Brasil e enfrentarem dificuldades, como a falta de abrigos, descrita anteriormente, que aflige muitos e faz com que a situação de rua seja uma realidade em Roraima e Pacaraima (R4V, 2019), os migrantes forçados venezuelanos possuem a chance de reconstruir suas vidas a partir de duas políticas públicas (interligadas) do Governo brasileiro: A Operação Acolhida e o Programa Nacional de Interiorização.

O PROGRAMA NACIONAL DE INTERIORIZAÇÃO NA PARAÍBA

Com o alto número de venezuelanos chegando ao Brasil e permanecendo no Estado de Roraima, uma solução para a situação, como a narrada por Maria Alexandra, fez-se necessária. Neste sentido, o Governo Federal criou a Operação Acolhida, em fevereiro de 2018, como uma "iniciativa para operacionalizar a assistência emergencial para o acolhimento de refugiados, refugiadas e migrantes provenientes da Venezuela em situação de maior vulnerabilidade" (R4V, 2019), dividida em três principais instâncias: ordenamento de fronteira, abrigamento e interiorização (R4V, 2019).

A Operação Acolhida conta com a cooperação de vários atores, internacionais e nacionais:

- ONU, via Organização Internacional para as Migrações (OIM) e o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR): prestação de apoio organizacional, orientação e apoio para solicitar refúgio e residência temporária;

[1] É importante salientar que em dezembro de 2019 o Brasil reconheceu em *prima facie* o status jurídico de 21 mil refugiados venezuelanos em decisão do Comitê Nacional para Refugiados (CONARE). A decisão foi baseada no inciso III do artigo 1 da lei 9474/97, o qual também entende como refugiados pessoas fugiram do seu país devido a grave e generalizada violação de direitos humanos (ACNUR, 2019).

- Fundo de População das Nações Unidas (UNFPA): gestão de fluxos de vulnerabilidade específicos (soropositivos, LGBTI e outros);
- Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF): atividades com crianças;
- No que tange a atores nacionais, além dos Estados, conta-se com a participação do Comitê (colegiado) Federal de Assistência Emergencial para Acolhimento a Pessoas em Situação de Vulnerabilidade decorrente de Fluxo Migratório Provocado por Crise Humanitária, instituído pelo Decreto nº 9.286, de 15 de fevereiro de 2018 e composto por representantes de diversos ministérios federais.

Ao Comitê cabe, segundo expresso no artigo 8º do decreto acima citado: Articular ações, projetos, atividades dos Governos Federal, estadual, distrital e municipal no âmbito de assistência emergencial; estabelecer diretrizes e ações prioritárias do Governo Federal para implementar uma assistência emergencial; propor medidas; firmar parcerias; e acompanhar e avaliar a execução da assistência emergencial.

Um dos eixos da iniciativa é a construção de abrigos geridos pelo Governo Federal em conjunto com o ACNUR. Segundo a Casa Civil (2019), até dezembro de 2018, já havia mais de 5.700 venezuelanos dispostos em 13 abrigos em Boa Vista e Pacaraima, fornecendo três refeições diárias, kits de higiene pessoal e limpeza e fraldas para as crianças. São disponibilizadas, ainda, aulas de português, atividades recreativas, fornecimento de matéria-prima para artesanato indígena e comunicação por via telefônica com parentes que ficaram na Venezuela (CASA CIVIL, 2018).

Para o desenvolvimento econômico e laboral nos abrigos, o Ministério do Trabalho participa do processo por meio de ações de economia solidária, para inclusão socioeconômica, auditoria fiscal (fiscaliza e previne trabalho infantil e trabalho análogo à escravidão) e disponibilização de cartilha com orientações trabalhistas (CASA CIVIL, 2018). Segundo relatório do órgão disponibilizado pela Casa Civil, o número de Carteiras de Trabalho e Previdência Social (CTPS) emitidas para venezuelanos no Brasil aumentou consideravelmente. A exemplo, em Roraima, em 2017, foi registrado um total de 6.551 emissões do documento, enquanto que, em 2018, o número foi para 21.504, perfazendo um aumento de 228,26%. É importante destacar, ainda, que, em 2018, foram emitidos 57.063 CPF para

venezuelanos, destes, 53% emitidos em Roraima, sendo este um dos critérios para a interiorização, como já citado (CASA CIVIL, 2018). Ou seja, ao sair de Roraima, os migrantes forçados venezuelanos já possuem CPF, cartão de vacinação e carteira de trabalho.

Dentro da referida Operação Acolhida, encontra-se o Programa Nacional de Interiorização (PNI), que visa interiorizar os migrantes forçados venezuelanos no Brasil para facilitar oportunidades de trabalho, residência e aquisição da cidadania.

De acordo com a Casa Civil (2018), as modalidades do PNI são:

• Abrigo nas cidades de destino;

• Abrigos estaduais, municipais e da sociedade civil;

• Abrigos Federais Mistos;

• Moradia fornecida por entidade da sociedade civil ou organização de confissão religiosa;

• Reunificação familiar; e

• Vaga de emprego sinalizada.

Na ata da 2ª Reunião do Comitê Federal de Assistência, ocorrida em 21 de fevereiro de 2018, o PNI foi apresentado como item três da pauta – Apresentação da Estratégia de Interiorização dos Imigrantes com as atribuições do programa. Segundo a ata da reunião, o público-alvo do PNI seria o migrante regular, com carteira de trabalho, imunizado, abrigado em Roraima e com o interesse de participar do Programa. Era necessário fazer uma apresentação do cenário real do destino para o migrante, a fim de não alimentar expectativas irreais. Esta conscientização seria feita pelo ACNUR. A prioridade inicial do PNI era de migrantes com familiares já no Brasil, devido ao pequeno número de vagas de abrigos na época da reunião.

O Diretor de Migração do MJ, Dr. André Furquim, na ata acima citada, listou as etapas que antecederam à efetivação do PNI. Na primeira, seriam feitos o levantamento e a priorização das cidades de destino, com delimitação das vagas na rede pública e na sociedade civil (CASA CIVIL, 2018). Na segunda etapa, haveria um cadastro dos migrantes feito pelo ACNUR, por meio de um sistema próprio, para saber de onde o migrante saiu e para onde foi, bem como o registro de atividades, como o registro de vacinações. O cadastro mostraria ainda quando o migrante estaria apto a seguir com o processo de interiorização. Na terceira etapa, ocorreria a

articulação operacional dos Estados envolvidos com o processo de interiorização, com o apoio do ACNUR. A quarta etapa se refere à seleção dos participantes com apoio da OIM. Os critérios para selecionar os migrantes são critérios médicos, documentos, cadastro das vulnerabilidades e oportunidades de trabalho no local de acolhida. Aqui, foi destacada a importância do Sistema ONU, via OIM e ACNUR, nas entrevistas que selecionariam os migrantes para realizar um trabalho de sensibilização e conscientização sobre o que os aguarda no local de destino.

Depois destas etapas, o deslocamento dos migrantes seria feito pelas Forças Armadas com acompanhamento da OIM. Chegando no local de acolhida, o migrante fica no abrigo por 90 dias. Não atingindo sua autonomia neste período, o Dr. André Furquim explica, na ata que o migrante pode receber um auxílio para subsistência durante seis meses oferecido pelo ACNUR.

O Comitê Federal de Assistência Emergencial criou, por meio da Resolução n°2, de 26 de março de 2018, o Subcomitê Federal para Interiorização dos Imigrantes no Estado de Roraima, composto por representantes dos Ministérios do Desenvolvimento Social (que o coordena), da Justiça, das Relações Exteriores, do Trabalho, da Saúde, dos Direitos Humanos e Extraordinário de Segurança Pública, além do apoio operacional do ACNUR e da OIM. Faz-se mister destacar que a OIM, por meio de Memorando de Entendimento assinado junto à Agência Brasileira de Cooperação/ MRE, é responsável pela operacionalização da interiorização (CASA CIVIL, 2018). O órgão, ainda, é responsável pelo acompanhamento dos migrantes no processo de interiorização, atendendo em sua maioria pessoas viajando em grupos familiares (74%) e transferência de um abrigo para outro (84%) (OIM, 2019).

Dentre as competências do Subcomitê, podem-se citar: Estabelecer diretrizes para a interiorização; apoiar a ONU na elaboração, manutenção e atualização do cadastro dos migrantes; verificar a disponibilidade de vagas para a interiorização 3 manter atualizado o cadastro de vagas; selecionar os migrantes a serem interiorizados e acompanhá-los; e articular a oferta de qualificação profissional dos migrantes e o atendimento de saúde.

Entendendo as principais características e atribuições do PNI, pode-se então fazer uma análise dos números. Para fins de critérios de inclusão dos dados descritos abaixo, considerou-se a atualidade dos dados (referentes ao recorte

temporal da pesquisa) e informações próprias do PNI emitidas por órgãos atuantes no programa.

Conforme os dados disponibilizados pelo histórico da Operação Acolhida referente ao PNI, de responsabilidade da Casa Civil, o número de venezuelanos interiorizados já passava de três mil em 2018. A tabela a seguir mostra a distribuição por Estados do Brasil:

Tabela 1 – Programa Nacional de Interiorização

Estado	Imigrantes
RS	855
SP	697
AM	500
SC	301
RJ	242
DF	243
PE	237
PR	295
PB	198
MT	169
RN	72
BA	36
MG	33
GO	13
MS	6
RO	3
Total	**3.900**

Fonte: elaboração das autoras, a partir de Casa Civil (2018)

Na tabela acima, pode-se observar que a região Sul e Norte receberam, até o momento de lançamento dos dados, o maior contingente de venezuelanos, reafirmando o observado na imagem anterior. Quanto ao Nordeste, os Estados de Pernambuco (237) e Paraíba (198) se destacam no acolhimento. Contudo, cabe ressaltar que embora Pernambuco tenha ultrapassado a Paraíba, como mostra a tabela acima, apresentando atualmente um número bruto maior, é na Paraíba que a presença de venezuelanos é mais marcante na população. Quando os dados são analisados proporcionalmente, tendo em vista o total populacional de cada estado, percebe-se que o percentual de migrantes forçados Venezuelanos na Paraíba, com 0,004%, é mais significativo do que em Pernambuco, com 0,002% de migrantes forçados venezuelanos em seu total populacional. Portanto, a presença de migrantes forçados Venezuelanos é mais significativa na Paraíba do que em seu estado vizinho, Pernambuco[2].

Na Paraíba, os migrantes forçados venezuelanos são abrigados em duas cidades: Conde e João Pessoa. No Conde, o abrigo é fornecido pela Pastoral do Migrante, uma Pastoral Social que integra a Comissão Episcopal Pastoral para Ação Transformadora e Setor Mobilidade Humana da Conferência Nacional dos Bispos do Brasil, criada, em 1985, devido à Campanha da Fraternidade de 1980, cujo lema era “para onde vais”, com o objetivo de evangelizar os migrantes (MIGRANTE, s.d). Foi na cidade do Conde onde venezuelanos começaram a chegar, segundo a Casa Civil (2018), em 3 de julho de 2018 durante a quarta etapa do PNI.

Na capital paraibana, o acolhimento é feito pela ONG Aldeias Infantis SOS, cujo foco é o fortalecimento familiar e comunitário, o acolhimento integral de crianças e jovens e a proteção infantil. Ela atua no Brasil há 50 anos, com 187 projetos em 27 localidades. Chegou em João Pessoa, em 1987, atendendo crianças, adolescentes e jovens (SOS, s.d).

Neste sentido, a tabela a seguir mostra a chegada de venezuelanos, segundo dados do histórico da Operação Acolhida, do Programa Nacional de Interiorização apresentado pela Casa Civil (2019) e das ONGs acima citadas:

[2] Para chegar nos resultados apresentados, fora utilizado o seguinte cálculo: nº de migrantes/ total populacional x 100. Pernambuco, segundo o IBGE (2018), possui um total populacional de 9.496.294 habitantes, enquanto a Paraíba (IBGE, 2018) possui 3.996.496 habitantes, justificando assim a presença mais maciça no Estado mesmo com um menor número total de migrantes forçados venezuelanos.

Tabela 2: Venezuelanos na Paraíba de acordo com histórico da Operação Acolhida

Data	Etapa	Número de Venezuelanos
03/07/2018	4ª	44 Conde – Casa do Migrante
28/08/2018	6ª	69 João Pessoa – SOS Aldeias
20/09/2018	9ª	17 Conde – Casa do Migrante
09/11/2018	16ª	14 João Pessoa – SOS Aldeias
17/12/2018	21ª	54 36: João Pessoa – SOS Aldeias 18: Conde – Casa do Migrante
Total		**198**

Fonte: Elaboração das autoras, a partir de informações da Casa Civil (2018) e das ONGs.

De acordo com estes dados, a primeira chegada registrada de migrantes forçados venezuelanos na Paraíba ocorreu no dia 03 de julho de 2018. Mesmo não tendo dificuldades em acessar os dados do Governo Federal, observou-se uma mudança na elaboração do site. No início da coleta de dados, o site da Casa Civil, uma das bases desta pesquisa, mudou de formatação. Até dezembro de 2018, as informações sobre o local de acolhida dos venezuelanos eram separadas por Estado – Cidade – Local de Abrigo (ONG). Desde então, as informações mostram apenas o Estado para qual o grupo de venezuelanos foi interiorizado, não mostrando o abrigo para o qual o grupo foi designado nem a cidade e, portanto, não permitindo ao pesquisador o acesso às informações imprescindíveis para a pesquisa, fazendo com que fosse necessário recorrer a informações das ONGs de acolhida para o número de migrantes forçados venezuelanos em cada cidade.

Os dados acima mostram que os números de venezuelanos que chegaram no Estado da Paraíba cresceram no ano de 2018. Com isso, também cresceu a importância de uma cooperação entre atores nacionais, internacionais, institucionais e sociedade civil para integrá-los.

COOPERAÇÃO, CONSTRUTIVISMO E A PARAÍBA

Os conceitos aqui tratados representam três importantes categorias de construção da cooperação no estado: a sociedade, o Estado e as organizações não estatais. Assim, os conceitos de co-construção e o papel do Estado e de outros atores na cooperação serão tratados, utilizando-se, majoritariamente, das obras de Onuf (1998), Wendt (1992) e Adler (1999).

Segundo Onuf (1998), o construtivismo apresenta uma co-construção entre agente e estrutura, não cabendo à teoria o papel de analisar quem vem antes ou depois, mas sim, como um constrói o outro. Para o autor, o construtivismo é uma maneira de abordar quaisquer tipos de relação social, incluindo as relações internacionais. Na sua visão, essa co-construção abarca também os Estados e os seres humanos. Ainda sobre a co-construção, Onuf (1998) afirma que não há uma primazia de análise, uma antecedência ontológica entre agente e estrutura: as pessoas fazem a sociedade e a sociedade faz as pessoas. Na visão dele, os atos, sejam eles de fala ou de ação, criam o mundo. O mundo, para ele, é construído por duas esferas, uma social e outra material. E, para estudá-las, é necessário começar no meio: nas regras, as quais são um elemento que constitui o caminho entre sociedade e indivíduos. Assim, a mudança na ação de atores, como os Estados, pode ser responsável por criar uma condição favorável à cooperação, uma regra, que, para Wendt (1992), é a soberania.

Ao analisar o papel dos Estados na cooperação, Wendt (1992) defende que é a partir da instituição soberania que os Estados podem cooperar. Tratando uns aos outros como soberanos, os Estados afastam o comportamento hobbesiano de predação. Assim, ao fornecer segurança aos Estados por meio da prática que muda identidades, a soberania permite a cooperação. Esta, por sua vez, ainda segundo Wendt (1992), tem como condição necessária que os resultados sejam "positivamente interdependentes, no sentido de que existem ganhos potenciais que não podem ser realizados pela ação unilateral" (WENDT, p. 461, 1992). Além do reconhecimento das suas soberanias, para Wendt (1992), os Estados precisam de incentivos para cooperar. Desse modo, o construtivismo busca explicar como os comportamentos dos Estados afetam as identidades e os interesses:

> Uma análise construtivista do "problema da cooperação" é, em outras palavras, cognitiva em sua base, em vez de comportamental, uma vez que aquela trata o conhecimento intersubjetivo que define a estrutura de identidades e interesses, do "jogo", como endógeno à, e instanciado pela própria, interação. (WENDT, p. 459, 2013)

Dessa maneira, o comportamento dos Estados afeta as percepções e os interesses de outros. Wendt, portanto, considera potencialidades para mudanças nas óticas de análise da política internacional, fazendo jus a premissa comum dos construtivistas baseada na possibilidade de mudança, sendo elas parte de uma realidade que é socialmente construída (GUZZINI, 2014). Logo, as identidades possibilitam uma importante variável de análise para a política internacional, uma vez que está relacionada com interesses e ideias, que, para Wendt (1992), são fruto de um mecanismo de reforço que encoraja certas ideias sobre uns e desencoraja sobre outros.

No mesmo sentido, para Betts (2009, p. 80), a cooperação internacional é necessária para superar as consequências mais sérias das migrações forçadas. Ao analisar o papel das teorias de Relações Internacionais no campo de estudos migratórios, o autor ensina que o construtivismo apresenta outros atores importantes nas relações internacionais. Assim, a teoria aborda a cooperação internacional para além de um jogo entre Estados. A importância de ideias, conhecimento, argumentação e persuasão implica dizer que atores não-estatais importam, apresentando assim papéis que influenciam e fortalecem a cooperação internacional dentro das teorias de Relações Internacionais. Segundo o autor, a abordagem construtivista possibilita que a cooperação internacional seja alterada de acordo com as percepções de interesses dos Estados, como abordado em Wendt (1992). Entretanto, não só os Estados podem afetar a cooperação dentro da visão construtivista.

Além dos Estados, o construtivismo insere as comunidades epistêmicas[3] na construção da cooperação. Segundo Adler (1999), não faz sentido estudá-las sem a ótica do construtivismo, uma vez que a teoria amplia a visão de construção da realidade internacional. Contudo, além das comunidades epistêmicas, o autor afirma que ONGs, movimentos sociais, organizações internacionais e instituições

[3] Por comunidades epistêmicas, Adler (1999) adota o conceito de Haas (1992): comunidade epistêmica são profissionais com "reconhecida perícia e competência em um domínio particular e uma alegação com autoridade de possuir conhecimentos relevantes à política dentro desse domínio ou tema" (HAAS, 1992).

domésticas podem também desempenhar o mesmo papel. Portanto, além dos Estados, segundo Adler (1999), outros atores desempenham papéis relevantes para co-construir a realidade. Segundo ele, e concomitantemente à visão de cooperação em Wendt (1992) e de construção social de Onuf (1998), o construtivismo:

> [...] amplia nossa compreensão da relação de conhecimento científico e desfechos nas relações internacionais com o argumento que relações internacionais, sejam cooperativas ou conflituosas, são moldadas e socialmente construídas por todos esses tipos de conhecimento, científico e outros. (ADLER, p. 233, 1999)

Os conceitos abordados são importantes para identificar um relevante ponto para abordar a cooperação realizada durante esta pesquisa: ora, se os agentes e as estruturas são co-constituídos (Onuf, 1998), ou seja, se a construção da sociedade é feita pelas pessoas e vice-versa, os Estados soberanos trazidos por Wendt (1992) cooperam em uma realidade de transformação social que abarca outros atores capazes de moldar percepções e identidades (ADLER, 1999). Diante disto, é necessário identificar como ocorre a cooperação na Paraíba, analisando o papel dos atores envolvidos.

Com a mudança social como uma importante variável de análise para os construtivistas, os fluxos migratórios são considerados. Neste sentido, o papel dos mais diversos atores citados durantes este artigo é fundamental em termos de migração global. São as ações desenvolvidas por ACNUR, Sociedade Civil – organizada (ONG), como Igreja Católica (via Cáritas e Pastoral do Migrante), Universidades etc.– que acolhem os migrantes e fazem com que os danos de uma migração abrupta sejam amortizados. Desse modo, para um melhor entendimento, o quadro a seguir apresenta uma visão mais estruturada do papel dos diversos atores que cooperam para que haja uma maior integração dos migrantes forçados venezuelanos no estado:

Quadro 2: Cooperação de atores na Paraíba em 2018

Atores	Atuação
Exército	Operação Acolhida, Programa Nacional de Interiorização – transporte dos migrantes forçados venezuelanos.
ONG Aldeias Infantis SOS e a Pastoral do Migrante	Prestam auxílios aos venezuelanos, que vão desde abrigo a auxílio na busca por emprego e atendimento em matéria de saúde;
Universidade Estadual da Paraíba (UEPB) e Universidade Federal da Paraíba (UFPB)	Oferecem programas de ensino de língua portuguesa, campanhas de doação, pesquisa e atendimento;
Cátedra Sérgio Vieira de Mello	Oferece apoio operacional em cooperação com o Sistema ONU. A exemplo disto, pode-se citar a doação de celulares, pelo ACNUR, às Cátedras para um relacionamento mais direto entre estes órgãos;
Sociedade Civil não Organizada	Ajuda por meio de doações e campanhas. Ocorre também cooperação com alguns setores dos poderes públicos e, ainda, a parceria da Pastoral do Migrante com os Restaurantes Populares, que fornecem alimentação gratuita para os venezuelanos cadastrados.

Fonte: Elaboração das autoras.

Saliente-se que, em 2018, não havia, ainda, uma rede regional estabelecida na Paraíba para haver cooperação mais direta com os diversos setores governamentais e estatais, como Ministério Público do Trabalho, setores de saúde, prefeituras e governo do Estado. Contudo, esforços do Ministério Público Federal, em conjunto com grupos regionais e com a rede nacional de auxílio aos venezuelanos começaram a surgir na tentativa de construção desta rede visando fortalecer a cooperação estadual.

A rede local de acolhimento, embora seja juridicamente uma rede informal, foi criada no Simpósio “Refugiados e Migrantes na Paraíba: Como Acolher e Integrar?", em abril de 2019, com a intenção de capacitar profissionais que lidam com questões envolvendo os migrantes venezuelanos. O evento foi uma parceria entre Escola Superior do Ministério Público da União (ESMPU), Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão (PFDC), Ministério Público do Trabalho (MPT), Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR), Organização Internacional para as Migrações (OIM), ONG Conectas Direitos Humanos, Instituto

Migrações e Direitos Humanos (IMDH), Defensoria Pública da União (DPU), Fundo de População das Nações Unidas (UNFPA), Missão Paz e Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF). Para o evento ocorrer na Paraíba, contou-se ainda com a Procuradoria da República na Paraíba, o Ministério Público do Trabalho na Paraíba, a Defensoria Pública da União na Paraíba e órgãos e instituições estaduais e municipais envolvidos no processo de acolhimento de migrantes forçados venezuelanos (ESMPU, 2019). Saliente-se que também migrantes venezuelanos foram ouvidos, tendo uma venezuelana acolhida na ONG Aldeias Infantis SOS realizado uma narrativa de vida e perspectivas na paraíba.

Na ocasião, representantes das ONGs (Pastoral do Migrante e Aldeias Infantis SOS) estiveram presentes para expor seus dilemas diretamente às autoridades competentes, oportunidade que proporcionou o fortalecimento de parcerias já existentes e a criação de novas parcerias, visando oferecer uma melhor integração local aos migrantes forçados venezuelanos na Paraíba, demonstrando, assim, a importância que diversos atores tiveram na construção de uma cooperação para integração desta população vulnerável em sua nova sociedade de acolhida, mostrando potencial para maiores conquistas fruto do constante evoluir de uma cooperação baseada em ideias e diálogos advindos dos mais diversos atores estatais e não estatais. Os sucessos e desafios desta rede estão em análise, pois a pesquisa apresentada aqui continua em desenvolvimento.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Deixar seu país de origem é uma decisão difícil para o migrante. Quando a decisão de deixar suas origens é motivada por questões de sobrevivência, o peso dessa decisão toma proporções inimagináveis. A vulnerabilidade na qual migrantes forçados estão emergidos é um desafio para os Direitos Humanos, para garantir-lhes direitos em meio a um processo bruto de rompimentos de laços com o país de origem. O país acolhedor também é imerso em questões, como problemas estratégicos que ocorrem com a chegada dos novos habitantes que agora deverão ser integrados por seu governo e cidadãos.

Com a chegada dos migrantes forçados venezuelanos ao Brasil, a análise da questão migratória toma força devido à atualidade e à necessidade de formar

redes regionais para uma melhor cooperação entre atores e, assim, um melhor acolhimento. A necessidade de integrar e proteger essas pessoas faz com que Estados se voltem a eles, alegando que o peso de fornecer proteção é grande demais para se carregar por um país endividado e com vulnerabilidades políticas, sociais e econômicas, como o Brasil. Contudo, diversos estados apresentam uma potencialidade de tentar solucionar a crise no Norte do país, como a Paraíba, que apesar da deficiência das articulações com os atores governamentais do estado, apresenta outros atores cooperando para melhores resultados na integração dos venezuelanos.

Desse modo, com a ajuda do Governo, do Exército, do Sistema ONU representado por Agência da ONU para as Migrações (OIM), Fundo de População das Nações Unidas (UNFPA) e Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e ACNUR, além de ONG, Cátedras Sérgio Vieira de Mello, Universidades, Igrejas e população local, a Operação Acolhida vem demonstrando que a cooperação entre atores é fator fundamental para o sucesso do acolhimento de venezuelanos.

Dentro da Operação Acolhida, destaca-se o Programa Nacional de Interiorização de Venezuelanos, cujo objetivo é retirar os migrantes dos locais de fronteira de Roraima, levando-os para diversos Estados do Brasil. Dentre estes Estados acolhedores, este artigo focou nos migrantes acolhidos na Paraíba, em 2018, resultante de uma grande rede de apoio desde a sua chegada; ocorrida por meio do Exército de Recife (soldados voluntários), com apoio da ONU e, por fim, de ONGs locais que tratam dos migrantes com o cuidado e a dignidade que essas pessoas precisam para lidar com suas vulnerabilidades.

Neste diapasão, este artigo demonstrou a força de uma cooperação baseada em atores para além do Estado. Destarte, há um potencial na Paraíba em ser um grande destino de migrantes forçados, visto que a cooperação entre os diversos atores, apesar das dificuldades enfrentadas até o momento, apresenta conquistas fundamentais para efetivar o acolhimento necessário para a integração dos migrantes forçados venezuelanos. Pode-se ilustrar essa potencialidade por da análise trazida por Pacífico, Santana e Silva (2018), que apontam que dos migrantes acolhidos na Pastoral do Migrante, no primeiro grupo de 44 pessoas, até setembro de 2018, apenas 17 ainda continuavam nas dependências da ONG. As outras

pessoas haviam sido integradas localmente e conseguiram sua independência com empregos formais ou informais.

REFERÊNCIAS

ACNUR BRASIL. *Cooperação entre governo federal, prefeituras, acnur e asav vai promover interiorização de venezuelanos no rs.* Disponível em: <https://www.acnur.org/portugues/2018/08/27/cooperacao-entre-governo-federal-prefeituras-acnur-e-asav-vai-promover-interiorizacao-de-venezuelanos-no-rs/>. Acesso em: 24 de novembro de 2018.

_____. *Número de refugiados e migrantes da venezuela ultrapassa 4 milhões, segundo o acnur e a oim*. Disponível em: <https://www.acnur.org/portugues/2019/06/07/numero-de-refugiados-e-migrantes-da-venezuela-ultrapassa-4-milhoes-segundo-o-acnur-e-a-oim/>. Acesso em: 10 jun. 2019.

_____ *ACNUR parabeniza Brasil por reconhecer milhares de venezuelanos como refugiados*. Disponível em: <https://www.acnur.org/portugues/2019/12/06/acnur-parabeniza-brasil-por-reconhecer-milhares-de-venezuelanos-como-refugiados/>. Acesso em: 6 mar. 2020.

_____. *Convenção Relativa Ao Estatuto Dos Refugiados (1951).* Disponível em: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao_relativa_ao_Estatuto_dos_Refugiados.pdf.> Acesso em: 9 mai. 2019.

_____. *Protocolo De 1967 Relativo Ao Estatuto Dos Refugiados.* Disponível em: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BD_Legal/Instrumentos_Internacionais/Protocolo_de_1967.pdf>. Acesso em: 9 mai. 2019.

ACNUR VENEZUELA; *ACNUR: Informe mensual sobre las Américas - Marzo de 2019.* Disponível em: <https://www.refworld.org.es/docid/5cbf5d434.html> Acesso em: 01 mai. 2019.

_____. Venezuela: Situation report of the activities implemented in January and February 2019 by the members of the R4V Venezuela Situation coordination platform across the Americas. Disponível em: <https://www.refworld.org.es/docid/5c9ba95a4.html>. Acesso em: 01 mai. 2019.

ADLER, Emanuel. O construtivismo no estudo das relações internacionais. *Lua Nova: revista de cultura e política*, n. 47, p. 201-246, 1999.

ALDEIAS INFANTIL SOS. *Conheça***.** Disponível em: <https://www.aldeiasinfantis.org.br/conheca>. Acesso em: 19 de dezembro de 2018.

BARBOSA, Luciano Pestana; DA HORA, José Roberto Sagrado. *A Polícia Federal e a proteção internacional dos refugiados*. ACNUR Brasil, 2007.

BETTS, Alexander. International relations and forced migration. *The Oxford Handbook of Refugee and Forced Migration Studies*, 2014.

_____. *Protection by persuasion: international cooperation in the refugee regime.* Cornell University Press, 2009.

BRASIL. *Governo inicia programa de interiorização dos imigrantes venezuelanos*. Disponível em: <http://www.brasil.gov.br/noticias/cidadania-e-inclusao/2018/04/governo-inicia-programa-de-interiorizacao-dos-imigrantes-venezuelanos>. Acesso em: 24 de novembro 2018.

_____. *Lei Nº 13.445, de 24 de Maio de 2017*. Disponível em: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BD_Legal/Instrumentos_Internacionais/Protocolo_de_1967.pdf>. Acesso em: 9 mai. 2019.

_____ *Portaria Interministerial Nº 9, De 14 De Março De 2018*. Disponível em: <http://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/6653698/do1-2018-03-15-portaria-interministerial-n-9-de-14-de-marco-de-2018-6653694> . Acesso em: 9 mai. 2019.

CASA CIVIL. *Dados Polícia Federal - fluxo migratório - 4/12/2018***.** Disponível em: <http://www.casacivil.gov.br/operacao-acolhida/documentos/dados-policia-federal-fluxo-migratorio-4-12-2018/view>. Acesso em: 06 mai. 2019.

_____. *Interiorização - relatório cumulativo - março 2019*. Disponível em: <http://www.casacivil.gov.br/operacao-acolhida/documentos/interiorizacao-relatorio-cumulativo-marco-2019/view>. Acesso em: 06 mai. 2019.

_____. *Apresentação 8ª reunião comitê federal - 4/12/2018*. Disponível em: <http://www.casacivil.gov.br/operacao-acolhida/documentos/apresentacao-8a-reuniao-comite-federal-4-12-2018/view>. Acesso em: 10 mai. 2019.

_____. *Ata 2ª reunião comitê federal de assistência emergencial*. Disponível em: <http://www.casacivil.gov.br/operacao-acolhida/documentos/ata-2a-reuniao-comite-federal-de-assistencia-emergencial/view>. Acesso em: 13 mai. 2019.

_____. *Oim brasil - informe de interiorização - março/2019*. Disponível em: <http://www.casacivil.gov.br/operacao-acolhida/documentos/oim-brasil-informe-de-interiorizacao-marco-2019/view>. Acesso em: 07 mai. 2019.

_____. *Venezuela - migração em Roraima - apresentação Alexandre Patury - polícia federal.* Disponível em: <http://www.casacivil.gov.br/operacao-acolhida/documentos/venezuela-migracao-em-roraima-pf.pdf/view>. Acesso em: 20 mai. 2019.

CASTLES, Stephen. Migrações internacionais no limiar do século XXI: questões e tendências globais. *Globalização, Transnacionalismo e Novos Fluxos Migratórios. Lisboa: Fim do Século*, 2005.

ESMPU ESCOLA SUPERIOR DO MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO**.** *Ainda dá tempo de participar do simpósio "refugiados e migrantes na paraíba: como acolher e integrar?".* Disponível em: <https://escola.mpu.mp.br/a-escola/comunicacao/noticias/ainda-da-tempo-de-participar-do-simposio-201crefugiados-e-migrantes-na-paraiba-como-acolher-e-integrar>. Acesso em: 03 de maio de 2019

GUZZINI, Stefano. Uma reconstrução do construtivismo nas Relações Internacionais. Tradução de João Nackle Urt. *Monções: Revista de Relações Internacionais da UFGD*, v. 2, n. 4, p. 376-429, 2014.

HAAS, Peter M. et al. (Ed.). *Knowledge, power, and international policy coordination.* Columbia, SC: University of South Carolina Press, 1992.

JUBILUT, L. L; MADUREIRA, A. L. Os desafios de proteção aos refugiados e migrantes forçados no marco de Cartagena + 30*. REMHU - Revista Interdisciplinar de Mobilidade Humana,* Brasília, v. 22, n. 3, p. 11-33, 2014

MAX, Chico La Jornada. In: BAENINGER, Rosana et al. *Migrações Venezuelanas. Campinas*: Nepo, 2018. p. 13-15.

ONU (Brasil). *Programa de interiorização beneficia mais de 5 mil venezuelanos no Brasil.* 2019. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/programa-de-interiorizacao-beneficia-mais-de-5-mil-venezuelanos-no-brasil/>. Acesso em: 14 mar. 2019.

PACÍFICO, Andrea Maria Calazans Pacheco. *O capital social dos refugiados: bagagem cultural versus políticas públicas (2004- 2008).* Tese (Doutorado em Ciências Sociais). Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, Programa de Estudos Pós-Graduados em Ciências Sociais, São Paulo, SP.

_____; Andrea e MENDONÇA, Renata de Lima. *Proteção sócio-jurídica aos refugiados no Brasil***,** Textos & Contextos, vol. 9, 2010, p. 170-81. Disponível em: <http://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/fass/article/viewFile/7290/5249>.

_____; Andrea; SANTANA, Mônica; SILVA, Sarah. A proteção aos refugiados na Paraíba: Uma análise descritiva do Programa de Interiorização dos Venezuelanos. In: BAENINGER, Rosana et al. *Migrações Venezuelanas*. Campinas SP: UNICAMP, 2018. Ebook.

PASTORAL DO MIGRANTE. *Quem somos*. Disponível em: <https://spmigrantes.wordpress.com/quem-somos/>. Acesso em: 19 de dezembro de 2018.

R4V - Plataforma de Coordinación para Refugiados y Migrantes de Venezuela**,** *Plan Regional de Respuesta para Refugiados y Migrantes de Venezuela - Enero-*

Diciembre de 2019. Disponível em: <https://www.refworld.org.es/docid/5cbe52304.html>. Acesso em: 05 mai. 2019.

UNHCR. *Conclusion on local integration conclusion on local integration no. 104 (lvi) - 2005*. Disponível em: <https://www.unhcr.org/4357a91b2.html>. Acesso em: 18 de dezembro de 2018.

UNHCR. *Global Trends 2018*. Disponível em: <https://www.unhcr.org/statistics/unhcrstats/5d08d7ee7/unhcr-global-trends-2018.html >. Acesso em: 23 jun. 2019.

WENDT, Alexander. A anarquia é o que os Estados fazem dela: a construção social da política de poder. Tradução de Rodrigo Duque Estrada. *Monções: Revista de Relações Internacionais da UFGD*, v. 2, n. 3, p. 420-473, 2013.

Recebido em: 15/05/2019

Aprovado em: 06/03/2020

MONÇÕES
Revista de Relações Internacionais da UFGD
ISSN 2316-8323

AS POLÍTICAS DE VINCULAÇÃO DO BRASIL E DA TURQUIA PARA SUAS COMUNIDADES NO EXTERIOR NO PÓS-GUERRA FRIA: UMA ANÁLISE COMPARATIVA

Alex Guedes Brum
Doutorando em História, Política e Bens Culturais na FGV-Rio
alexbrum23@outlook.com

Resumo: Países com grande número de nacionais no exterior têm estabelecido uma série de políticas com o objetivo de mobilizar o potencial da emigração e das comunidades emigradas. Este artigo tem como objetivo realizar uma análise comparativa das políticas de vinculação do Brasil e da Turquia para suas comunidades no exterior no pós-Guerra Fria, buscando identificar semelhanças e diferenças entre essas e os principais atores responsáveis pela formulação e implementação. Conclui-se que a Turquia se encontra, comparativamente ao Brasil, em uma situação mais consolidada de políticas devido ao histórico mais antigo de emigração e ao grande peso social e político que o fenômeno migratório tem para o país.

Palavras-chave: políticas de vinculação; Brasil; Turquia.

THE ENGAGEMENT POLICIES OF BRAZIL AND TURKEY FOR THEIR COMMUNITIES ABROAD IN THE POST COLD WAR: A COMPARATIVE ANALYSIS

Abstract: Countries with large numbers of nationals abroad have established a series of policies aimed at mobilizing the potential of emigration and emigrant communities. This article aims to make a comparative analysis of the engagement policies of Brazil and Turkey for their communities abroad in the post-Cold War, seeking to identify similarities and differences between these and the main actors responsible for formulation and implementation. It is concluded that, compared to Brazil, Turkey is in a more consolidated situation of policies due to the older history of emigration and the great social and political weight that the migratory phenomenon has for the country.

Keywords: engagement policies; Brazil; Turkey.

INTRODUÇÃO

A questão do impacto da migração internacional sobre o desenvolvimento dos países de origem tem sido alvo de atenção crescente no pós-Guerra Fria. Isso ocorreu tanto no âmbito da comunidade científica, quanto em termos das políticas públicas patrocinadas pelos Estados (ABREU, 2009; BRUM, 2017, 2018a). Países de emigração têm se conscientizado da importante perda de capital humano e social causado pelo êxodo em massa (GONZÁLEZ-RÁBAGO, 2015). Do mesmo modo reconhecem o valor e contribuição dos emigrantes para a sociedade de origem não só através dos recursos financeiros por eles enviados. Eles podem fortalecer os vínculos políticos, culturais e afetivos entre seus países de origem e os países para os quais decidiram emigrar. Essa última dimensão de valor, por assim dizer, "intangível", mas não menos importante (BRUM, 2017, 2018a).

Numerosos governos de países de emigração têm estabelecido uma série de políticas com o objetivo de mobilizar o potencial da emigração e das comunidades emigradas no sentido de contribuírem para os processos internos de desenvolvimento (ABREU, 2009). Este artigo tem como objetivo realizar uma análise comparativa das políticas de vinculação do Brasil e da Turquia para suas comunidades no exterior no pós-Guerra Fria[1], buscando identificar semelhanças e diferenças entre essas e os principais atores responsáveis pela formulação e implementação. A análise comparativa foi escolhida, pois "é uma ferramenta versátil e poderosa. Ela amplia a nossa capacidade de descrever e compreender os processos políticos e a mudança política em qualquer país" (POWELL; DALTON; STRØM, 2015, p. 26, tradução do autor).

As políticas de vinculação podem ser vistas como parte das políticas mais amplas de recuperação do emigrado, sendo que as políticas de recuperação se subclassificam em políticas de retorno e de vinculação. As últimas pretendem efetivar os vínculos entre os nacionais que residem fora do país de origem com tal sociedade (MÁRMORA, 2002). As políticas de vinculação pressupõem que os emigrantes podem, mesmo sem regressar ao seu país de origem, levar benefícios para este (PADILLA, 2011). É importante destacar que as políticas de vinculação

[1] Mais especificamente, este artigo tem como marco temporal o período de tempo compreendido entre 1990 e 2016.

são políticas públicas e políticas externas: é política pública porque pretende alcançar objetivos sociais; é política externa porque se realiza fora do território do Estado (SMITH; BOOTH; ZALEWSKI, 2008).

Como apontam Ingram e Fiederlein, "[a] política pública preocupa-se com os padrões de ação (ou inação) orientados para problemas ou objetivos sociais" (1988, p. 726). A melhoria das condições de vida das populações brasileiras e turcas no exterior é um objetivo social, o que confere às políticas voltadas para essas comunidades um caráter muito parecido com as políticas públicas domésticas. A distinção, porém, é que o Estado não possui jurisdição sobre o território onde vivem essas comunidades, e isso restringe sua ação. A formulação das políticas de vinculação deve, assim, considerar o contexto socioeconômico, jurídico e cultural dos países receptores, pois os Estados das sociedades de origem, além de não possuírem legitimidade para ingerir na ordem interna dos outros países, não podem alterar as instituições e condições destes países para garantir a efetividade de sua política para emigrantes.

Para analisar os casos do Brasil e da Turquia, utiliza-se o modelo de Levitt e De la Dehesa (2003), além de incluir "outros campos e dimensões que têm sido subestimados" (PADILLA, 2011, p. 25), entre eles as relações internacionais e a cooperação com a sociedade civil. Dessa forma, analisam-se os seguintes tópicos: reformas institucionais; políticas de investimento; extensão de direitos; serviços do Estado no exterior; políticas simbólicas; relações internacionais; e cooperação com a sociedade civil. As referidas políticas, que visam regulamentar o fluxo migratório, abordando suas causas ou desenvolvendo relações com as comunidades emigradas, têm sido objeto de relativamente poucos estudos acadêmicos em comparação com a literatura sobre os países hospedeiros (DÉLANO, 2009). No Brasil não é diferente. No país, a maior parte da literatura sobre migrações aborda os influxos de migrantes (MILANEZ, 2012). Existem relativamente poucos estudos sobre as políticas do Estado brasileiro para suas comunidades no exterior[2].

Portanto, o artigo se justifica ao buscar preencher tal lacuna existente na literatura. Estas linhas iniciais buscam apresentar, na primeira parte deste artigo, as comunidades brasileiras no exterior. Em seguida, é a vez das comunidades turcas.

[2] Ver: Brum (2017, 2018a, 2018b), Firmeza (2007); Milanez (2013), Levitt e De la Dehesa (2003), Padilla (2003, 2011) e Ushijima (2012).

Na terceira parte, são analisadas as políticas de vinculação do Brasil. Logo após, são abordadas as políticas de vinculação da Turquia. As conclusões comparam os dois casos em estudo.

AS COMUNIDADES BRASILEIRAS NO EXTERIOR

Historicamente, o Brasil foi um país receptor de imigrantes (OIM et al., 2010; FARIA, 2015; LIMA; CASTRO, 2017). Até os anos 1980, as questões migratórias interessavam ao Brasil na perspectiva de país de destino (FARIA, 2015). De acordo com Teresa Sales (2009), é a partir de meados da referida década que a emigração brasileira adquiri proporções significativas. De acordo o *World Economic and Social Survey 2004*, relatório elaborado pela ONU, desde o primeiro quinquênio dos anos 1980, o Brasil começa a ter saldos migratórios constantemente negativos, característica que lhe dá, atualmente, a classificação de "país de emigração"[3].

A motivação da emigração dos brasileiros é predominantemente econômica (GOZA, 1994; MARGOLIS, 1994; MARTES, 1999; SALES, 1999; BESERRA, 2005; FARIA, 2015). Como aponta Margolis,

> [h]á fundamento em considerar a hiperinflação e as condições de incerteza econômica que a acompanham como as maiores causas para o crescente êxodo brasileiro, já que as comportas da emigração se abriram em 1986, mais ou menos na mesma época em que falhou o Plano Cruzado, o primeiro esforço do governo para lidar com a inflação galopante (2013, p. 34).

Não obstante, além das sucessivas crises econômicas que acometeram o país nas décadas de 1980 (considerada a "década perdida") e 1990, a transformação do Brasil em exportador líquido de mão de obra está relacionada a fatores como:

> 1) a maior disponibilidade de informações sobre oportunidades de trabalho no exterior, resultante da modernização das tecnologias de informação e comunicação – essa causa não é exclusiva, naturalmente, do fenômeno identificado no Brasil; 2) fatores históricos e culturais relacionados à presença, no Brasil, de significativo número de descendentes de imigrantes, sobretudo de europeus, o que pode haver facilitado o contato com as sociedades e o mercado de trabalho nos países de origem das ondas imigratórias anteriores que se haviam destinado ao país, em particular oriundas de Portugal, Espanha, Itália, Alemanha e Japão; 3) a crescente insegurança urbana em várias cidades brasileiras; e 4) no caso da

[3] Disponível em: http://www.un.org/en/development/desa/policy/wess/wess_archive/2004wess_part2_eng.pdf. Acesso em: 12 mar. 2019.

> imigração para países vizinhos (particularmente Paraguai, Bolívia, Suriname e as Guianas), a percepção de vantagens econômico-comerciais, como a existência de terra férteis e baratas, oportunidades relacionadas ao garimpo de ouro ou devido a fatores fundiários, como a concentração de terras na região Sul do Brasil (FARIA, 2015, p. 67).

Portanto, diferentemente das análises conjunturais que associavam a saída de brasileiros exclusivamente à "década perdida" ou à conjuntura político-econômica do governo Collor (1990-1992), questões estruturais de ordem social, relacionadas, ao fenômeno da globalização, foram se configurando, progressivamente, como a principal causa para a saída de brasileiros, o que indicava que a emigração tinha "vindo para ficar" (PATARRA, 2009).

Atualmente, o Ministério das Relações Exteriores (MRE) estima que 3,083,255 brasileiros residem no exterior[4]. Tais dados permitem dizer que há mais nacionais vivendo no estrangeiro do que em Brasília, capital federal e terceira cidade do Brasil em população (BRUM, 2018a, 2008b). Os países que abrigam as maiores concentrações de brasileiros são: EUA (1,410,000); Paraguai (332,042); Japão (170,229); Reino Unido (120.000) e Portugal (116,271)[5]. Esse quantitativo pode parecer pequeno para o resto do mundo, mas é enorme para o Brasil. De fato, é um número grande, algo em torno de 1,5% dos 206 milhões de brasileiros que compunham a população do Brasil em 2015.

De acordo com Gradilone (2009), características marcantes da comunidade brasileira no estrangeiro são: o desconhecimento da língua local, a situação imigratória irregular e a não filiação a esquemas de seguro médico e previdenciário. Nas palavras do autor,

> [e]ssas características são particularmente evidentes nos EUA e na Europa, justamente onde há maior concentração de brasileiros. No Japão praticamente todos estão regularmente no País, mas poucos pagam seguros sociais, e cada vez menos falam ou estudam o japonês. A língua é questão menos problemática na América do Sul, enquanto o problema da irregularidade migratória, conjugado com o da marginalidade, chega a ser grave em certos locais, em particular nas Guianas (GRADILONE, 2009, p. 53-54).

[4] Disponível em: http://www.brasileirosnomundo.itamaraty.gov.br/a-comunidade/estimativas-populacionais-das-comunidades/Estimativas%20RCN%202015%20-%20Atualizado.pdf. Acesso em: 12 mar. 2019.
[5] Disponível em: http://www.brasileirosnomundo.itamaraty.gov.br/a-comunidade/estimativas-populacionais-das-comunidades/Estimativas%20RCN%202015%20-%20Atualizado.pdf. Acesso em: 12 mar. 2019.

A emigração qualificada está em alta. Atualmente, ocorre uma fuga de pessoas qualificadas com elevado capital gerencial e empreendedor para outros países, especialmente para os EUA[6]. Entre 2011 e 2015, o total de Declarações de Saída Definitiva do país – documento apresentado ao Fisco por quem emigra pela primeira vez – subiu 67%. Em 2011, a Receita recebeu 7.956 declarações, 21 para cada dia do ano. Em 2015, foram 13.288, numa média diária de 36 saídas[7][8]. As remessas dos brasileiros no exterior também alertam para a importância da emigração (MAGALHÃES, 2011, p. 14). De acordo com estimativas do Banco Mundial (2011, p. 3), em 2010, o Brasil era o vigésimo quarto país que mais recebia remessas internacionais, as quais se equiparavam a algumas das *commodities* mais importantes na pauta de exportação brasileira: em 2010, no auge da crise financeira e econômica que motivou o retorno de milhares de migrantes ao país, foram recebidos US$ 4,3 bilhão em remessas (BANCO MUNDIAL, 2011, p. 3); em 2009, tinham sido exportados apenas US$ 2,7 bilhão de dólares em café (BANCO CENTRAL, 2012, p. 1). No entanto, como a maior parte das remessas se dispersa de forma bastante ampla para diversas regiões do país, seus efeitos acabam não sendo evidentes em grandes centros populacionais (MARGOLIS, 2013).

AS COMUNIDADES TURCAS NO EXTERIOR

Os turcos não tinham uma história em particular de emigração em larga escala nos tempos modernos[9] até a assinatura do acordo entre a Turquia e a

[6] ÉPOCA NEGÓCIOS. Brasil tem "fuga" de empreendedores e gestores qualificados. Publicada em: 08/04/2015. Disponível em: https://epocanegocios.globo.com/Informacao/Visao/noticia/2015/04/brasil-tem-fuga-de-empreendedores-e-gestores-qualificados.html. Acesso em: 14 mar. 2019.

[7] O GLOBO. Crise Econômica eleva em 67% 'êxodo' de brasileiros. Disponível em: http://oglobo.globo.com/brasil/crise-economica-eleva-em-67-exodo-de-brasileiros-16836569. Acesso em: 14 mar. 2019.

[8] "A comunicação de Saída Definitiva do País deve ser apresentada pelo contribuinte que saia do Brasil em caráter definitivo ou que passe à condição de não residente no Brasil, quando houver saído do território nacional em caráter temporário". Disponível em: https://idg.receita.fazenda.gov.br/orientacao/tributaria/declaracoes-e-demonstrativos/dirpf/comunicacaode-saida-definitiva-do-pais/comunicacao-de-saida-definitiva-do-pais-2017. Acesso em: 23 fev. 2017.

[9] Alguns dos primeiros migrantes otomanos de que se tem registro na Europa Ocidental são mercadores que se estabeleceram em Londres a partir do século XVII. Mais tarde, já nos 1860, registrou-se um influxo para cidades como Paris e Londres de intelectuais otomanos fugindo do absolutismo do Sultão Abdulaziz. Chegaram a fundar uma sociedade secreta chamada Jovens Otomanos, que publicava jornais críticos daquele regime autocrático. Na virada do século, outro grupo de intelectuais, os chamados Jovens Turcos, buscaram refúgio em capitais europeias, de onde combatiam o Governo do Sultão Abdulhamit. A eclosão da I Guerra Mundial fez com que levas de refugiados turcos buscassem abrigo em países europeus. No entreguerras, com o início da Revolução Nacionalista de Mustafa Kemal Atatürk, surgiram refugiados turcos na Europa, entre os partidários do antigo regime (FIRMEZA, 2007) e liberais, como a escritora Halide Edib e seu esposo, Adnan Adivar, que foram acusados de ter participado numa conspiração contra Atatürk (DICARLO, 2008). No caso da emigração para os

Alemanha Ocidental em 1961 (İÇDUYGU, 2012; KIRISCI, 2003). Na década de 1960, a migração de trabalhadores turcos para o continente europeu começou a ser regulamentada por uma série de acordos bilaterais (FIRMEZA, 2007).

> Data de 1961 a assinatura do primeiro acordo de recrutamento de trabalhadores celebrado entre a Turquia e a Alemanha, reproduzido no período de 1964 a 1967 com outros países da Europa, como Holanda, Bélgica, Áustria, França e Suécia. Nessa época, milhares de camponeses da região da Anatólia Central tomaram o rumo desses países e assumiram trabalhos de menor qualificação, indo morar em comunidades étnicas isoladas da sociedade local (FIRMEZA, 2007, p. 150).

Os acordos beneficiavam a todas as partes envolvidas. A Alemanha, envolvida na reconstrução de sua dilapidada economia depois da Segunda Guerra, pode atender a setores industriais em expansão. A migração aliviou a taxa de desemprego e as remessas dos migrantes trouxeram aporte financeiro de vulto para os países de origem. Os trabalhadores hóspedes, por sua vez, tiveram a chance de alcançar qualidade de vida melhor (FIRMEZA, 2007). É importante destacar que havia circularidade nessa migração de trabalhadores convidados. Foi somente quando os imigrantes não viram a chance de voltar para a Europa que a migração se tornou mais permanente (BILGILI; SIEGEL, 2011).

As políticas de recrutamento foram encerradas em meados dos anos 1970, quando a demanda por trabalhadores estrangeiros diminuiu, com o início de recessão econômica na Alemanha (BILGILI; SIEGEL, 2011; FIRMEZA, 2007; KIRISCI, 2003). O fim dos contratos de trabalhadores hóspedes não levou a uma interrupção completa da migração turca para a Europa Ocidental (FIRMEZA, 2007), que continuou através dos mecanismos de políticas de asilo[10] e do instituto da reunião familiar nos anos 1980 e na maior parte dos anos 1990 (FIRMEZA, 2007; KIRISCI, 2003). A recessão europeia coincidiu com o boom econômico no Oriente Médio, permitindo aos trabalhadores turcos emigrar para países como Líbia, Arábia Saudita e Iraque. Essa emigração raramente envolveu famílias inteiras (KIRISCI,

Estados Unidos, no final do século XIX e início do século XX, turcos muçulmanos e não muçulmanos migraram para o país, motivados, por um lado, pelo colapso político, econômico e social do Império Otomano causado pelas Guerras dos Balcãs e pela Primeira Guerra Mundial ou pelo medo de um longo período de recrutamento militar, e, por outro, pela atração de cartas daqueles que os precederam descrevendo a América como terra de oportunidade (BALI, 2013).

[10] Como aponta Firmeza, "[a]s dimensões da diáspora turca na Europa Ocidental viram-se igualmente reforçadas pelo influxo de refugiados políticos. Por conta de perseguições ocasionadas pelo golpe militar de 1980 e pelos conflitos com os nacionalistas curdos na região sudeste do país, mais de 370 mil turcos solicitaram asilo político à Alemanha naquele período" (2007, p. 150-151).

2003). A presença turca no Iraque (e em menor extensão, em outros países árabes) foi reduzida nos primeiros anos da década de 1990, em função da Guerra do Golfo (KIRISCI, 2003). Em paralelo, empresas turcas ganharam contratos na Rússia, criando oportunidades para trabalhadores, engenheiros e gerentes turcos (KIRISCI, 2003). Desde os anos 1980, ocorreu um crescimento da migração de profissionais altamente qualificados e estudantes universitários, principalmente para os Estados Unidos, Canadá e Austrália (AKÇAPAR, 2009).

Atualmente, o Ministério das Relações Exteriores da Turquia estima que 6 milhões de turcos residam no exterior[11], dispersos sobretudo na Alemanha, França, Holanda, Áustria, Estados Unidos, Arábia Saudita, Bélgica, Cazaquistão, Suíça e Reino Unido (BANCO MUNDIAL, 2016). De modo geral, os turcos menos qualificados são encontrados na Europa enquanto os altamente qualificados são encontrados particularmente nos Estados Unidos e em menor grau no Canadá (BILGILI; SIEGEL, 2011).

A comunidade turca é a mais expressiva minoria étnica na Europa Ocidental. São os chamados "euroturcos", predominantemente da religião islâmica[12] (FIRMEZA, 2007). Atualmente, dos 6 milhões de turcos no exterior, 5,5 milhões residem na Europa Ocidental[13], sendo 3 milhões somente na Alemanha[14]. Os turcos constituem hoje aproximadamente 35% do total dos estrangeiros na Alemanha, formando, de longe, a mais numerosa comunidade estrangeira no país (FIRMEZA, 2007). No entanto, os migrantes turcos formaram enclaves étnico-religiosos em cidades médias e grandes da Alemanha (FIRMEZA, 2007). Apesar de consciente das reduzidas possibilidades para sua participação política na Alemanha, a comunidade turca passou a registrar, nos anos 1990, crescente interesse em filiar-se a partidos políticos locais (FIRMEZA, 2007). Porém, "segue limitada a capacidade das associações de migrantes turcos de influenciar o comportamento dos partidos políticos alemães no tocante a questões de seu interesse" (FIRMEZA, 2007, p. 153).

[11] Disponível em: http://www.mfa.gov.tr/the-expatriate-turkish-citizens.en.mfa. Acesso em: 14 mar. 2019.
[12] "Originalmente, os migrantes turcos eram, em sua maioria, rudes camponeses da Anatólia Central, recrutados no âmbito de programas europeus de trabalhadores hóspedes. Passadas algumas décadas desde a chegada dos primeiros trabalhadores, a comunidade apresenta perfil heterogêneo em termos socioeconômicos. Ao mesmo tempo em que se registra número crescente de empresários na comunidade, se verificam índices elevados de desemprego entre a juventude turca" (FIRMEZA, 2007, p. 152).
[13] Disponível em: http://www.mfa.gov.tr/the-expatriate-turkish-citizens.en.mfa. Acesso em: 14 mar. 2019.
[14] Disponível em: https://www.washingtonpost.com/news/worldviews/wp/2016/07/18/home-to-3-million-turkish-immigrants-germany-fears-rising-tensions/?noredirect=on&utm_term=.30c4a2cccb55. Acesso em: 14 mar. 2019.

Na Alemanha, desde os anos 1990, os migrantes da Turquia têm passado por um processo de transformação social e econômica (FIRMEZA, 2007). Eles já não trabalham, predominantemente, em empregos que requerem ofícios manuais. E assumem, crescentemente, seus próprios negócios (FIRMEZA, 2007). Além do mais, houve um crescimento do número de estudantes turcos em universidades alemãs (FIRMEZA, 2007).

Como demonstra Firmeza, a comunidade turca na Alemanha divide-se ao longo de diversas linhas[15], o que a enfraquece em termos de capacidade de mobilização política (FIRMEZA, 2007). Embora diga respeito a apenas uma fração da comunidade turca, o fundamentalismo islâmico tem encontrado algum eco entre os jovens, inclusive por razões socioeconômicas, já que o desemprego, problema grave para o conjunto da sociedade alemã, afeta de particularmente as comunidades migrantes (FIRMEZA, 2007). Depois do 11 de Setembro, intensificaram-se os temores com relação às atividades de grupos extremistas islâmicos (FIRMEZA, 2007).

POLÍTICAS DE VINCULAÇÃO COM O BRASIL

Até meados da década de 1990, o Ministério das Relações Exteriores limitava-se, em grande medida, à prestação de serviços de assistência e proteção consular (FIRMEZA, 2007). Com o aumento do número de brasileiros no exterior, em 1995, o Itamaraty lançou o Programa de Apoio aos Brasileiros no Exterior. No âmbito desse programa,

> surgiram iniciativas que viriam a constituir marcos da nova fase do serviço consular brasileiro, como visitas de ouvidoria às comunidades no exterior, em especial no Japão e nos Estados

[15] A campanha do Estado turco contra os nacionalistas curdos imediatamente após o golpe militar de 1980 fez com que muitos curdos politizados fugissem para a Europa Ocidental (BRUINESSEN, 1998). Portanto, parte dos migrantes é da etnia curda. Diversas organizações banidas na Turquia encontram espaço de atuação mais livre na Alemanha e em outros países da Europa Ocidental, apesar de o governo alemão já vir pondo na ilegalidade, a exemplo do Partido dos Trabalhadores do Curdistão (PKK). Há suspeitas, ademais, de que o serviço secreto turco (MIT), tenta controlar as atividades de ativistas sindicais, militantes nacionalistas curdos, políticos de extrema esquerda, entre outros migrantes (FIRMEZA, 2007). No que tange à religião, os migrantes turcos estão divididos entre muçulmanos sunitas e alevitas (FIRMEZA, 2007). A relação dos últimos com o Estado turco é conflituosa. Os alevitas vêm sofrendo discriminação política e se queixam de serem tratados como cidadãos de segunda classe na Turquia, especialmente sob os governos de partidos políticos de direita (GÜNAYDIN, 2017). Politicamente, há associações de migrantes afiliadas a vasto espectro de partidos políticos na Turquia. Há duas grandes federações de migrantes turcos na Alemanha. A primeira delas é *Comunidade Turca na Alemanha*, fundada em 1985, que reúne mais de cem associações de migrantes. A segunda é o *Conselho para os Cidadãos Turcos*, que reúne quase igual número de associações, de tendências políticas conservadoras ou representativas de muçulmanos sunitas (FIRMEZA, 2007).

> Unidos, realização de consulados itinerantes, organização de conselhos de cidadãos e reestruturação do Departamento Consular e Jurídico (DCJ), com a criação do Núcleo de Assistência a Brasileiros, no intuito de constituir elo de ligação mais ágil entre os brasileiros no exterior e seus familiares e amigos no Brasil (FIRMEZA, 2007, p. 210).

Ainda em 1995, o Departamento Consular e Jurídico transformou-se na Diretoria-Geral de Assuntos Consulares, Jurídicos e de Assistência aos Brasileiros no estrangeiro. Enquanto o Departamento Consular e Jurídico encarregava-se, de modo geral, da assistência consular, a Diretoria-Geral de Assuntos Consulares, Jurídicos e de Assistência aos Brasileiros no Exterior passou a desempenhar a função de orientar e supervisionar as atividades de assistência aos brasileiros no exterior (BRUM, 2017, 2018). No mesmo ano da criação da Diretoria-Geral (1995), estabeleceu-se uma unidade, em Brasília, para assistir aos brasileiros no exterior, o Núcleo de Assistência aos Brasileiros no Exterior (NAB)[16]. Em 1996, os consulados começaram a organizar os Conselhos de Cidadãos e os Consulados Itinerantes (LEVITT; DE LA DEHESA, 2003; BRASIL, 2007).

Em 2004, da união das diretorias-gerais pelo Decreto[17] n. 5.032, criou-se a Subsecretaria de Cooperação e Comunidades Brasileiras no Exterior (SGEB). Ela abrigava, além do Departamento das Comunidades Brasileiras no Exterior e da Divisão Consular, a Agência Brasileira de Cooperação (ABC), o Departamento de Promoção Comercial e o Departamento Cultural (BRUM, 2017, 2018). Como aponta Vilhena, a estabelecimento da Subsecretaria tratou-se de iniciativa "*para mejorar la atencíon a las demandas de las comunidades, coordenar la elaboración de uma política pública sobre migraciones, favorecer la apertura de nuevos consulados e iniciar un programa de modernización de la atención consular*" (VILHENA, 2006, p. 45).

Em 2005, foi instalada uma Comissão Parlamentar Mista de Inquérito (CPMI) da Emigração para apurar os crimes e delitos penais e civis relacionados ao ingresso irregular de brasileiros nos EUA e em outros países. No final do ano de

[16] "O Núcleo de Assistência a Brasileiros (NAB) é a área do Itamaraty responsável pelos casos consulares envolvendo cidadãos brasileiros no exterior (como repatriações, prisões, falecimentos, desaparecimentos, inadmissões, etc.)". Disponível em: http://www.portalconsular.itamaraty.gov.br/sem-categoria/nucleo-de-assistencia-a-brasileiros. Acesso em: 14 mar. 2019.

[17] "Editados pelo Presidente da República, regulamentam as leis e dispõem sobre a organização da administração pública". Disponível em: http://www4.planalto.gov.br/legislacao/portal-legis/legislacao-1/decretos1. Acesso em: 15 mai. 2019.

2006, principalmente como consequência da repercussão do relatório final da CPMI da Emigração, apresentado em julho, a organização do MRE, através do Decreto n. 5.979 mudou novamente (USHIJIMA, 2012). Por meio desse decreto, criou-se a Subsecretaria-Geral das Comunidades Brasileiras no Exterior (SGEC), compartilhamento mais especializado, cuja função consistia em "cuidar dos temas relativos aos brasileiros no exterior e aos estrangeiros que desejam ingressar no país, incluindo a cooperação judiciária internacional". Ainda sob o impacto da CPMI da Emigração e com base em disposições da Carta de Boston[18], iniciou-se, em 2007, um amplo exercício de reflexão sobre o serviço consular brasileiro, o qual foi conduzido pelo Ministério das Relações Exteriores, colaborou para, dentre outras coisas, tanto para acompanhar as mudanças referentes ao desenvolvimento das políticas públicas no governo Lula, quanto garantir continuidade e manutenção da competência em relação à política para os emigrantes (USHIJIMA, 2012).

Desde 2008, são realizadas anualmente as Conferências "Brasileiros no Mundo", que passaram a funcionar como um canal institucionalizado de participação dos brasileiros no estrangeiro; no âmbito da Conferência, instituiu-se o Conselho de Representantes dos Brasileiros no Exterior (CRBE); e entrou em operação em 2009, a Ouvidoria Consular (BRUM, 2017, 2018), com a função de "processar os comentários, sugestões, elogios e críticas a qualquer serviço consular".

Em 2010, através do Decreto Presidencial n. 7.214, foi atribuído ao Ministério das Relações Exteriores, a coordenação da ação governamental integrada para as comunidades brasileiras no exterior. Além do mais, estabeleceu os princípios e diretrizes para as comunidades brasileiras no exterior, instituiu as Conferências "Brasileiros no Mundo" – CBM, criou o Conselho de Representantes de Brasileiros no Exterior, e deu outras providências (BRUM, 2017, 2018).

Com o objetivo de consolidar essas alterações e implementar demandas levantadas, especialmente nas Conferências, ocorreram mudanças nos setores voltados para os brasileiros que vivem no estrangeiro (BRUM, 2017, 2018). Por meio do Decreto n. 7.304/2010, a SGEB passa a comportar a Coordenação-Geral de Planejamento e Integração Consular. Além disso, o DCB torna-se o Departamento Consular e de Brasileiros no Exterior e é composto por duas divisões: a de

[18] Documento elaborado a partir do I Encontro de Lideranças Brasileiras nos Estados Unidos, realizado em 2005.

Assistência Consular e das Comunidades Brasileiras no Exterior. Assim, os deveres e os poderes do Departamento se ampliam, o qual passa a não somente "orientar e supervisionar" o atendimento e a assistência, mas também "planejar e executar" essas atividades, assim como "propor e executar a política geral do Brasil para as comunidades no exterior", "acompanhar as atividades do CRBE" e "promover o diálogo entre o governo e as comunidades". Ocorreu uma mudança para melhorar a prestação de serviços dos serviços consulares: a SGEB ganhou maior autonomia administrativa com relação à Subsecretaria-Geral do Serviço Exterior (SGEX), através da elevação da Divisão de Assistência Consular à Unidade Gestora (BRUM, 2017, 2018).

Já em relação às políticas de investimento, o tema "remessas" recebeu seu primeiro apoio como resultado das considerações específicas por parte do Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE)[19] com relação ao potencial empreendedor dos decasséguis[20] (SCHWEIZER, 2009). A princípio, estabeleceu-se uma parceria entre o SEBRAE Nacional e o Fundo Multilateral de Investimentos (FUMIN), por meio da primeira operação de apoio ao emprego de remessas no Brasil, com a aprovação, em 2001, da operação "Fundo de Investimento REIF", onde REIF *significa Returning Entrepreneurs Investment Fund*, que posteriormente ficou conhecido como Fundo *Dekassegui*[21]. Como consequência dessa experiência, em 2005, através da parceria estabelecida entre o SEBRAE, o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e a Associação Brasileira de Dekasseguis (ABD), passou a ser executado o Programa *Dekassegui*

[19] O SEBRAE é uma entidade privada sem fins lucrativos criada em 1972. A organização tem por missão promover a competividade e o desenvolvimento sustentável dos empreendimentos de micro e pequeno porte. Por meio de parcerias com o setor público e privado, o SEBRAE promove programas de capacitação, estímulo e associativismo, desenvolvimento territorial e acesso a mercados. Trabalha pela redução da carga tributária e da burocracia para facilitar a abertura de mercados e ampliação de acesso ao crédito, à tecnologia e à inovação das micro e pequenas empresas.

[20] "Decasségui" é um termo formado pela união dos verbetes na língua japonesa *deru* (sair) e *kasegu* (para trabalhar, ganhar dinheiro trabalhando), tendo como significado literário "trabalhando distante de casa" e designando qualquer pessoa que deixa sua terra natal para trabalhar em outra região ou país.

[21] Esse programa tinha como objetivo "promover atividades empresariais iniciadas por trabalhadores temporais brasileiros no exterior que possuem os antecedentes adequados e se proponham a iniciar empresas ao regressar ao Brasil. O projeto atenderia a três propósitos principais: 1) estimular a criação de pequenas empresas; 2) canalizar poupança existente ao uso produtivo; e 3) respaldar principalmente os decasséguis que regressam ao país e se propõem a abrir novas empresas. Por outra parte, promoverá a criação de postos de trabalho, o espírito empreendedor e uma cultura de investimentos com responsabilidade social" (SCHWEIZER, 2009, p. 292).

Empreendedor[22]. Em 2007, foi implementado o "Programa de Remessas e Capacitação para Emigrantes Brasileiros e seus Beneficiários no Brasil"[23]. O Programa, executado pela Caixa Econômica Federal e co-executado pelo SEBRAE-MG, contou com os recursos do BID/Fumin. Por fim, em 2013, o estado de Goiás, em parceria com o MRE, criou o Projeto Andorinhas, visando orientar e preparar os emigrantes goianos, ou beneficiários das remessas, que aplicaram ou que pretendem aplicar recursos financeiros em atividades produtivas em Goiás, para a gestão de micro e pequenas empresas.

No que tange à extensão de direitos políticos, o direito ao voto para os cargos de Presidente e Vice-Presidente foi estendido aos brasileiros residindo fora do país em 1965, através da Lei n. 4.737 (Código Eleitoral, artigo 222). No entanto, somente com o processo de construção democrática e, mais especificamente, com a Constituição Federal de 1988, essa lei foi ratificada e se regulamentaram as condições da implementação do voto no exterior (CALDERÓN-CHELIUS, 2007). Atualmente, a Justiça Eleitoral, em parceria com o Ministério das Relações Exteriores, estabelece os serviços eleitorais em embaixadas e repartições consulares, como também em seções de votação em todos os países com mais de 30 eleitores registrados (USHIJIMA, 2012).

Em 1994, diante do já consolidado fenômeno emigratório, e do aumento da restrição ao acesso a direitos pelos migrantes nos países mais desenvolvidos, foi aprovada no Brasil, a Emenda Constitucional n. 3, que possibilitou a posse da dupla nacionalidade (USHIJIMA, 2012). No entanto, a mesma emenda suprimiu a possibilidade da aquisição da nacionalidade brasileira por meio do registro de filhos de pai ou não brasileiros na repartição consular. Consequentemente, filhos de brasileiros que nasciam no exterior correram o risco de se tornarem apátridas (BRUM, 2017, 2018). O problema foi a bandeira do movimento "brasileirinhos apátridas" (NETO; SPRANDEL, 2009), e denunciado pela CPMI da Emigração. Somente em 2007, resgatou-se, através da Emenda Constitucional n. 54, a

[22] "O objetivo geral do projeto é facilitar a reintegração produtiva dos emigrantes Brasileiros depois de seu retorno ao Brasil. O objetivo específico do projeto é implantar um programa que proporcione instrumentos aos emigrantes para constituir suas novas iniciativas empresariais" (SCHWEIZER, 2009, p. 292).

[23] O programa teve como objetivo "(a) a inclusão dos emigrantes brasileiros e de seus familiares no sistema financeiro brasileiro; (b) a sensibilização e orientação empreendedora dos referidos emigrantes; e (c) a educação e inclusão financeira dos mesmos. O objetivo específico é promover o desenvolvimento de atividades produtivas no Estado de Minas Gerais por meio das remessas de recursos enviadas aos emigrantes brasileiros nos Estados Unidos" (SCHWEIZER, 2009, p. 292).

possibilidade de descendentes brasileiros nascidos no estrangeiro adquirirem a nacionalidade pelo simples registro consular. Essa medida representou o retorno de uma política de concessão de nacionalidade que adota não somente o critério *jus solis*, mas também o *jus sanguini* (USHIJIMA, 2012).

O Estado brasileiro também vem se engajando em prestar serviços aos brasileiros no exterior. Na área de crise no exterior, as principais políticas e práticas são: prestar informações em caso de morte, tutela, curatela, naufrágio, e acidente aéreo; e quando há necessidade materiais, disponibilização de recursos para a alimentação, cobertores ou alojamento emergencial; os consulados fazem gestões junto às companhias aéreas; se preciso, montam planos de evacuação. Em alguns casos, o governo custeia o retorno do migrante ao país de origem e a repatriação (BRUM, 2018b). Os consulados também oferecem assistência jurídica (BRUM, 2017, 2018a).

Na área da saúde, criou-se, na década de 2000, o Sistema Integrado de Saúde nas Fronteiras, o SIS Fronteiras, visando melhorar os sistemas de saúde nos municípios localizados nas fronteiras, e em médio prazo contribuir para a integração regional através de acordos e ações multilaterais e bilaterais (REIS, 2011). Na área da educação, a Secretaria de Educação do Paraná foi pioneira ao lançar um programa piloto, oferecendo uma versão compacta do supletivo, um curso de equivalência do Ensino Médio, em que os emigrados poderiam ganhar o diploma de conclusão de Ensino Médio (LEVITT; DE LA DEHESA, 2003). Atualmente, nessa área, é realizado o Exame Nacional para Certificação de Competências de Jovens e Adultos (Encceja) para brasileiros que vivem no estrangeiro, que é um exame de certificação no nível de conclusão do Ensino Fundamental ou Ensino Médio (BRUM, 2017, 2018). Na área trabalhista, criou-se a o Espaço do Trabalhador Brasileiro (ETB), uma iniciativa conjunta do Ministério do Trabalho e do Emprego e do Ministério das Relações Exteriores.

Em termos de políticas simbólicas, o Estado brasileiro investiu pouco. As principais ações na área foram: a criação de pontos de cultura no exterior; de programas de difusão cultural; o início da transmissão da Televisão Brasil Internacionais (TVBI); a instalação de centros culturais brasileiros; a criação de honrarias (Ordem do Rio Branco) ou o endosso das já criadas pela iniciativa privada;

a instituição do Dia da Comunidade Brasileira no Exterior (29/09/2015); e, o lançamento do concurso infantil, "Brasileirinhos no Mundo" (USHIJIMA, 2012).

No campo das relações internacionais, durante o governo Lula, o Brasil aplicou ações de reciprocidade como punição[24]. Intervenções e declarações do Estado brasileiro frequentemente incluíram um elemento de "ensinar uma lição" (2011, p. 19). Além do mais, acordos internacionais e bilaterais foram assinados em áreas como: assistência jurídica; assistência a detentos; regularização migratória; previdência social; saúde; e educação (BRUM, 2017, 2018).

No que se refere à cooperação com a sociedade civil, a Secretaria de Estado elaborou, em 2006, com o auxílio dos postos diplomáticos, cadastro preliminar de dados para contato, disponibilizando-os no site do MRE, das ONGs estrangeiras que se preocupam com situação dos brasileiros no exterior. Nas palavras de Firmeza, "resta, no entanto, elaborar política sistemática de aproximação e cooperação com essas entidades" (2007, p. 228). Em 2009, durante a segunda Conferência "Brasileiros no Mundo", foi sugerida a criação de um Conselho de Representantes Brasileiros no Exterior (CRBE).

A seguir (Quadro I), as principais políticas e práticas de vinculação do Estado brasileiro para as comunidades emigradas durante o período em estudo.

Quadro 1 – Políticas e práticas de vinculação do Estado brasileiro após 1990

Tipo de política de vinculação	Políticas de vinculação
Reformas burocráticas	Reformas consulares; reformas burocráticas (como a criação de uma unidade especial para tratar de emigração); reformas constitucionais para garantir a cidadania aos brasileiros no exterior; e, criação do Conselho de Representantes Brasileiros no Exterior.
Políticas de investimento	Fundo de Investimento REIF (conhecido como "Fundo *Dekassegui*"); *Dekassegui* Empreendedor; Programa de Remessas e Capacitação para Emigrantes Brasileiros e seus Beneficiários no Brasil; e, Projeto Andorinhas.
Extensão de direitos	Voto a partir do exterior para eleições; e, dupla-nacionalidade.
Serviços do Estado no exterior	Crise no exterior: presta informações em caso de morte, tutela, curatela, naufrágio, e acidente aéreo; e quando há necessidade materiais, disponibilização de recursos para a

[24] Como aponta Padilla, "*[w]hen a country has requested visas for Brazilians citizens to enter its territory, Brazil has applied reciprocity (i.e., this is the case of the United States, Canada and Mexico). Moreover, when deportation of Brazilian migrants has become an issue (usually when a case reaches the media), Brazil has also applied reciprocity measures, as proven in the 2008 incident with Spain: the sudden increase and publicity of deportations of Brazilians from Spanish airports in 2008 led to special bilateral negotiations between the two countries"* (2011, p. 19).

	alimentação, cobertores ou alojamento emergencial; os consulados fazem gestões junto às companhias aéreas; se preciso, montam planos de evacuação. Em alguns casos, custeia o retorno do migrante ao país de origem e a repatriação. Saúde: criou o Sistema Integrado de Saúde nas Fronteiras. Educação: realiza o Exame Nacional para Certificação de Competências de Jovens e Adultos. Trabalho: criou o Espaço do Trabalhador Brasileiro
Políticas simbólicas	Criação de pontos de cultura no exterior; de programas de difusão cultural; início da transmissão da Televisão Brasil Internacionais (TVBI); instalação de centros culturais brasileiros; criação de honrarias (Ordem do Rio Branco); instituição do Dia da Comunidade Brasileira no Exterior (29/09/2015); e, lançamento do concurso infantil, "Brasileirinhos no Mundo".
Relações internacionais	Assinatura de acordos internacionais e bilaterais; aplicação de ações de reciprocidade como punição (exigência de visto e deportação com os EUA, Espanha, entre outros).
Cooperação com a sociedade civil	Relações formais e informais com organizações de migrantes; criação do Conselho de Representantes Brasileiros no Exterior; e, organização das Conferências "Brasileiros no Mundo".

Fonte: Elaboração própria, baseado em Levitt & De la Dehesa (2003) e Padilla (2011).

POLÍTICAS DE VINCULAÇÃO DA TURQUIA

Os princípios básicos da legislação turca referentes à emigração estão contemplados na Constituição de 1982, emendada em 1995, que determina que o Estado adote as medidas necessárias para garantir a segurança, a educação e as necessidades culturais dos turcos no estrangeiro. Essas diretrizes básicas foram regulamentadas posteriormente por ampla legislação ordinária (FIRMEZA, 2007). Com o objetivo de adequar a estrutura do serviço consular às necessidades de prestar assistência e apoio às comunidades no estrangeiro, o Ministério das Relações Exteriores passou por reorganização interna, com a criação de uma Diretoria-Geral de Assuntos Consulares, de Migração e de Turcos no Exterior (FIRMEZA, 2007). A rede consular foi reforçada principalmente na Alemanha, que passou a contar com rede de 14 consulados (FIRMEZA, 2007). Desde os anos 1990, cada consulado passou a representar "quase que um microcosmo da administração federal. Além de funcionários diplomáticos, foram incorporados também representantes da Direção-Geral de Assuntos Religiosos e dos Ministérios do Trabalho, Tesouro, Educação, Comércio e Defesa" (FIRMEZA, 2007, p. 160).

No decorrer dos anos 1990, a Turquia estabeleceu conselhos consultivos e comissões parlamentares especiais (MENCUTEK; BASER, 2017). Em 1992, uma

comissão especial parlamentar indicou 100 problemas-chave e propôs a introdução de 10 mudanças legislativas, 12 estatutos e 87 regulamentos (MENCUTEK; BASER, 2017). Em 1995, em função de pressões de setores da mídia e do Parlamento, o governo turco criou Comissão Especial para avaliar a situação dos turcos no exterior, que estariam sendo tratados como cidadãos de segunda classe, sujeitos à discriminação social e desprovidos de direitos políticos[25] (FIRMEZA, 2007). Em 1997, foi criada uma Comissão Consultiva para Cidadãos Residentes no Exterior, presidida pelo Ministro de Negócios Estrangeiros, visando facilitar o diálogo entre o Executivo, o Legislativo e as Comunidades, bem como permitir a discussão de políticas de apoio (FIRMEZA, 2007).

Em 2002, com a chegada ao poder do Primeiro-Ministro Recep Tayyip Erdogan, as comunidades no exterior ganharam maior peso político em Ancara, pois grande parte dos migrantes é proveniente de setores da população turca responsáveis pela ascensão do Partido Justiça e Desenvolvimento (FIRMEZA, 2007). Dessa forma, a partir de 2002, começou nova fase de evolução nas instituições e políticas turcas dedicadas ao atendimento das comunidades emigradas (FIRMEZA, 2007). Em 2003, uma comissão parlamentar de inquérito tratou dos problemas dos cidadãos no exterior, examinando todos os serviços das agências estatais e sugerindo mudanças legislativas e institucionais. Sugeriu também a formação de uma direção separada responsável pelos assuntos da diáspora (MENCUTEK; BASER, 2017).

Recentemente, reconheceu-se que a ausência de uma instituição encarregada das comunidades emigradas poderia causar problemas de coordenação, nos processos de tomada de decisão e na assistência eficiente dos cidadãos turcos que residem no exterior (BILGILI; SIEGEL, 2011). Alinhado com isso, em 2010, foi criada a Presidência dos Turcos no Exterior e Comunidades Relacionadas (*Yurtdışı Türkler ve Akraba Toplulukları Başkanlığı*, em turco), que é ligada ao escritório do Primeiro-Ministro, mas que trabalha em coordenação com outros ministérios e organizações governamentais (BILGILI; SIEGEL, 2011). A Presidência tem como objetivo manter e fortalecer o relacionamento do Estado turco

[25] "O relatório da Comissão fez diversas recomendações para aperfeiçoar as políticas para as comunidades. Questão recorrente no debate no âmbito da Comissão foi o da conveniência de criação de Ministério para os Turcos no Exterior, não havendo sido alcançado consenso sobre o assunto até o momento" (FIRMEZA, 2007, p. 160).

com cidadãos turcos que residem no exterior, os de origem turca que vivem fora dos territórios turcos e com estudantes estrangeiros na Turquia (İÇDUYGU; AKSEL, 2013). Tal organização reúne diferentes partes de uma política geral de vinculação da diáspora turca pela primeira vez (BILGILI; SIEGEL, 2011).

Para colaborar economicamente com os turcos no exterior, em 2008, uma agência estatal semiautônoma, o *Foreign Economic Relations Committee*, estabeleceu o *World Turk Labour Council*. O Conselho elaborou um documento detalhado em 2011 sobre quais tipos de políticas de vinculação deveriam ser estabelecidas para aumentar a contribuição econômica dos cidadãos no estrangeiro, e declarou o objetivo de transformar a comunidade turca no exterior em uma das mais influentes no cenário mundial (MENCUTEK; BASER, 2017).

No campo da extensão de direitos políticos para a diáspora, em 1995, foi aprovada emenda à Constituição visando conceder o direito ao voto aos eleitores no exterior. No entanto, restou disciplinar a questão por meio de legislação ordinária. Para votar, os turcos tinham de se deslocar, pelo menos, até as sessões eleitorais localizadas nas fronteiras do país[26] (FIRMEZA, 2007). No mesmo ano, a Turquia modificou a Constituição com o objetivo de incorporar o instituto da dupla nacionalidade (FIRMEZA, 2007). Em 1998, a Turquia determinou que, aos cidadãos turcos forçados a abrir mão de sua nacionalidade de origem para adquirir a nacionalidade de seu país de acolhimento, seria oferecido o chamado *Cartão Rosa*, que concede o direito de permanência no país por vinte anos (prorrogáveis) e isenção do serviço militar, entre outros privilégios (FIRMEZA, 2007). Em 2004, um novo *Cartão Azul* substituiu o *Cartão Rosa*. Em 2009, os direitos garantidos pelo *Cartão Azul* foram expandidos. Direitos de previdência social foram adicionados e aos filhos dos emigrantes nascidos fora da Turquia foram concebidos os mesmos direitos que os cidadãos turcos (exceto o direito de votar e de ser funcionário público). Em 2014, foram adicionados direitos relativos à pensão (MENCUTEK; BASER, 2017).

Em 2012, o parlamento turco aprovou legislação que organiza os procedimentos de votação no exterior. Para as eleições de agosto de 2014, junho de

[26] "Por esse motivo, o número de votantes nunca chegou a ultrapassar o patamar de 100 mil. Somente na Alemanha, os turcos poderiam, teoricamente, eleger até 25 parlamentares em seu país de origem" (FIRMEZA, 2007, p. 165).

2015 e as eleições parlamentares de novembro de 2015, os cidadãos puderam votar em urnas colocadas em 54 países diferentes onde residem mais de 500 cidadãos turcos[27] (MENCUTEK; BASER, 2017).

No que tange às políticas simbólicas, há uma clara preocupação por parte das autoridades governamentais no que diz respeito à consolidação do contato de segunda e terceira gerações da diáspora com a língua e a cultura turcas (FIRMEZA, 2007). É importante destacar que a Turquia apoia a integração, e não assimilação, dos seus nacionais nos países de acolhimento (FIRMEZA, 2007). Criado em 2007, os *Yunus Emre Cultural Centres* (YEKM), através de projetos de pesquisa e um programa de eventos culturais e cursos, devem tornar a língua, a cultura, a arte e a história turcas conhecidas no exterior e intensificar as relações interculturais com as associações nos países-alvo. Para descendentes turcos também há cursos especiais para aprender ou aprimorar o conhecimento da língua turca e aprender sobre a cultura turca como forma de reforçar os laços com a Turquia. Como apontam Akçapar e Aksel (2017), nos países com grande número de migrantes turcos, os centros foram estabelecidos com uma ênfase em como constituir uma "casa" para os cidadãos turcos, enquanto, ao mesmo tempo, adotaram um papel de "pontes culturais" ao promover a cultura turca.

No que se refere às relações internacionais, é importante destacar os *Yunus Emre cultural centres* refletem as tentativas do Estado turco de enfatizar a importância da interação cultural e da representação cultural na política externa e nas relações bilaterais (AKÇAPAR; AKSEL, 2017). De acordo com Firmeza, "[d]a pauta do diálogo bilateral Alemanha-Turquia sobre migração, têm constado temas como direito à dupla nacionalidade, o uso da língua nativa dos filhos de migrantes no ensino escolar e a inclusão social dos turcos" (2007, p. 159). A partir do começo dos anos 1990, a pauta passou a refletir, mais intensamente, a preocupação com meios de reduzir a discriminação e a xenofobia contra os turcos na Alemanha (FIRMEZA, 2007).

Como aponta Firmeza (2007), para os migrantes que retomam ao país de origem, é de grande importância a possibilidade do acesso a esquemas de

[27] Nas eleições parlamentares, a participação dos eleitores da diáspora chegou a 45%. Além disso, há discussões em curso sobre se algumas cadeiras parlamentares devem ser reservadas para os representantes da diáspora (MENCUTEK; BASER, 2017).

previdência social. O governo turco passou a garantir a aposentadoria através do pagamento retroativo de contribuições realizadas no estrangeiro. No entanto, esses migrantes permaneceram prejudicados, pois não puderam recuperar as contribuições feitas para os sistemas previdenciários nos países onde trabalharam. Por esse motivo, a negociação de acordos bilaterais sobre previdência social passou a figurar entre as prioridades do governo (FIRMEZA, 2007). No que tange à cooperação com a sociedade civil, a rede consular tem sido instruída a organizar reuniões com organizações de migrantes[28], com o objetivo de reiterar os apelos para que se mobilizem em reação a críticas contra a Turquia, elaboradas por grupos de pressão organizados por curdos, armênios e gregos (FIRMEZA, 2007). Além do mais, autoridades governamentais turcas têm frequentemente solicitado seus nacionais no estrangeiro a apoiarem políticos que se mostram favoráveis a assuntos de interesse da política externa turca, a exemplo da candidatura à União Europeia (FIRMEZA, 2007).

De acordo com Aydin (2014), ao criar a Presidência dos Turcos no Exterior e Comunidades Relacionadas (YTB, sigla em turco), o governo em Ancara deu uma base institucional para as relações com os cidadãos turcos no estrangeiro e com as comunidades relacionadas. Como aponta o autor, uma das áreas de atividade da YTB é auxiliar as organizações de cidadãos turcos no exterior em seus esforços de ganhar participação política em seus países de residência e ajudá-las a intensificar seus relacionamentos com a Turquia (AYDIN, 2014).

A seguir, as principais políticas e práticas de vinculação do Estado turco para as comunidades emigradas durante o período em estudo.

[28] Os emigrados turcos têm origens distintas em termos de sua etnia, status socioeconômico, bem como sua afiliação cultural, política e religiosa. Dada a dimensão e a diversidade da população turca no exterior, existem centenas de organizações (de migrantes) não governamentais no estrangeiro. Essas organizações são variadas, não apenas em relação às características de seus membros, mas também no que tange a seus objetivos, atividades e pontos de vista sobre a Turquia (BILGILI; SIEGEL, 2011).

Quadro 2 – Políticas e práticas de vinculação do Estado turco após 1990

Tipos de política de vinculação	Políticas de Vinculação
Reformas burocráticas	Reforma consular (aumento no número de consulados, principalmente na Alemanha, e incorporação de representantes da Direção-Geral de Assuntos Religiosos e dos Ministérios do Trabalho, Tesouro, Educação, Comércio e Defesa). Criação de conselhos consultivos e comissões parlamentares; da *World Turk Labour Council* em 2008; e, da Presidência dos Turcos no Exterior e Comunidades Relacionadas em 2010.
Políticas de investimento	Não foram identificadas.
Extensão de direitos políticos	Voto a partir do exterior para eleições presidenciais e parlamentares; dupla-nacionalidade; Cartão Rosa; e, Cartão Azul.
Serviços do Estado no exterior	Não foram identificados
Políticas simbólicas	Realização de eventos culturais e cursos através do dos *Yunus Emre Cultural Centres*; e, criação da revista *Artı 90 (Plus 90).*
Relações internacionais	Assinatura de acordos bilaterais (a maioria com a Alemanha). Negociação de acordos de previdência social.
Cooperação com a sociedade civil	Auxílio às organizações de cidadãos turcos no exterior em seus esforços de ganhar participação política em seus países de residência e de intensificar seus relacionamentos com a Turquia.

Fonte: Elaboração própria, baseado em Levitt & De la Dehesa (2003) e Padilla (2011).

Considerações finais

A análise apresentada demonstra que as políticas de vinculação do Brasil e da Turquia para suas comunidades no exterior no pós-Guerra fria possuem semelhanças e diferenças importantes. Além do mais, permite identificar os principais atores responsáveis pela formulação e implementação das políticas em tela.

No que se refere às semelhanças, os casos do Brasil e da Turquia demonstram que o relacionamento do governo com suas comunidades no exterior não se transforma com rapidez. Além disso, verificou-se que diversos atores – estatais e não estatais – participam na formulação e na implementação das políticas de vinculação dos países em tela. No caso do Brasil tiveram um papel importante: o Ministério das Relações Exteriores; o Ministério do Trabalho e do Emprego; o Ministério da Cultura; o Congresso Nacional; os governos dos estados de Goiás e do Paraná; a Caixa Econômica Federal; e, o SEBRAE. Já no caso da Turquia,

destacaram-se: a Presidência dos Turcos no Exterior e Comunidades Relacionadas; o Ministério das Relações Exteriores; a Direção-Geral de Assuntos Religiosos; o Congresso Nacional; e, o *Foreign Economic Relations Comittee*.

Em relação às diferenças, constata-se que, enquanto o Estado brasileiro priorizou a oferta de serviços aos nacionais no exterior e a atração de recursos financeiros dos emigrados através de políticas de investimento, o Estado turco investiu na criação de uma instituição para a coordenação de suas políticas para as comunidades emigradas, a Presidência dos Turcos no Exterior e Comunidades Relacionadas, na extensão dos direitos políticos e na cooperação com a sociedade civil.

É importante mencionar que, no primeiro momento, o papel das comunidades turcas no exterior (trabalhista) foi caracterizado em termos econômicos (remessas e retorno), com a ideia de que seus integrantes contribuiriam para o desenvolvimento econômico e bem-estar do país de origem. No momento em que a Turquia testemunhou a liberalização econômica dos anos 1980, e uma transição da migração temporária para o assentamento permanente de seus cidadãos migrantes no exterior, as obrigações das comunidades turcas no estrangeiro em relação à Turquia não diminuíram, mas mudaram estrategicamente em favor dos objetivos políticos do país. Portanto, o foco tem sido o uso político da influência de suas comunidades no exterior para melhora nas relações com a União Europeia, em especial, para tentar alcançar um resultado positivo na negociação de acesso ao bloco. Dessa forma, as políticas e as instituições turcas preocupadas com as suas comunidades no exterior não se concentram na vinculação financeira, mas na integração bem-sucedida da diáspora nos países de destino, esperando-se consequentemente beneficiar a imagem do país e suas reivindicações políticas. Já no Brasil, apesar dos avanços verificados, as comunidades de nacionais no exterior não constituem um assunto prioritário das políticas domésticas e externas.

Fica evidenciado, assim, que a Turquia se encontra, comparativamente ao Brasil, em uma situação mais consolidada de políticas devido ao histórico mais antigo de emigração e devido ao grande peso social e político que o fenômeno migratório tem para o país. O tema das migrações ainda não parece suficientemente internalizado na sociedade brasileira. Como consequência, é conveniente monitorar o que está dando certo nas políticas de vinculação de outros países. Portanto,

apresenta-se como oportunidade de um trabalho futuro comparar as políticas do Brasil com a de outros países em desenvolvimento.

REFERÊNCIAS

ABREU, A. *As migrações internacionais e o desenvolvimento dos países de origem*: Impactos e políticas. Lisboa: Alto-Comissariado para a Imigração e Diálogo Intercultural, 2009.

AKÇAPAR, Ş. *Turkish Highly Skilled Migration to the United States*: New Findings and Policy Recommendations. Land of Diverse Migrations, Challenges of Emigration and Immigration in Turkey. İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, 2009.

AYDIN, Y. *The new Turkish diaspora policy*. Berlim: SWP, 2014.

BALI, R. N. *From Anatolia to the New World*: Life Stories of the First Turkish Immigrants to America. Istambul: Libra, 2013.

BANCO MUNDIAL. Migration and Remittances Factbook 2011. 2 ed. Washington, DC, 2016. Disponível em: https://siteresources.worldbank.org/INTLAC/Resources/Factbook2011-Ebook.pdf. Acesso em: 06 abr. 2019.

BESERRA, B. *Brasileiros nos Estados Unidos*: Hollywood e outros sonhos. Fortaleza: Editora UFC, 2005.

BILGILI, Ö.; SIEGEL, M. Understanding the changing role of the Turkish diaspora. 2011. Disponível em: https://migration.unu.edu/publications/working-papers/understanding-the-changing-role-of-the-turkish-diaspora.html. Acesso em: 19 mai. 2019.

BRUINESSEN, Martin Van. Shifting national and ethnic identities: the kurds in Turkey and the European Diaspora. *Journal of Muslim Minority Affairs*, v. 18, n. 1, p. 39-52, 1998.

BRUM, A. G. *As políticas de vinculação do Brasil para os brasileiros e seus descendentes no exterior: o caso da comunidade brasileira na Flórida (1995/2016)*. Dissertação de Mestrado em Estudos Estratégicos da Defesa e da Segurança, Universidade Federal Fluminense, 2017.

BRUM, A. G. *Brasileiros no exterior*: o caso da Flórida. Rio de Janeiro: Editora Multifoco, 2018a.

BRUM, A. G. As políticas de vinculação do Brasil para os brasileiros e seus descendentes no exterior. *O Social em Questão*, v. 41, n. 41, p. 65-86, 2018b.

CHELIUS-CALDERON, L. M. Brazil: Compulsory Voting and Renewed Interest among External Voters. In: ELLIS, A. et al. *Voting from Abroad*: The International IDEA Handbook. Estocolmo e Cidade do México: IDEA e IFE, 2007, p. 128-131.

DÉLANO, Alexandra. From limited to active engagement: Mexico's emigration policies from a foreign policy perspective (2000–2006). *International Migration Review*, v. 43, n. 4, p. 764-814, 2009.

DICARLO, Lisa. *Migrating to America*: Transnational Social Networks and Regional Identity Among Turkish Migrants. Londres: I.B. Tauris, 2008.

FARIA, M. R. F. *Migrações Internacionais no plano multilateral*: reflexões para a política externa brasileira. Brasília: FUNAG, 2015.

FIRMEZA, G. T. *Brasileiros no exterior*. Brasília: FUNAG, 2007.

GONZÁLEZ-RÁBAGO, Y. Engagement Policies in Favour of Transnationalism: the expansion of transnational citizenship within Colombian emigrants. *Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana (REMHU)*, v. 23, n. 45, p. 291-310, 2015.

GOZA, F. Brazilian Immigration to North America. *International Migration Review*, v. 28, n. 1, p. 136-152, 1994.

GRADILONE, E. Uma política governamental para as comunidades brasileiras no exterior. In: *I Conferência sobre as Comunidades Brasileiras no Exterior, Brasileiros no Mundo*. Brasília: FUNAG, 2009. p. 47-80.

GÜNAYDIN, G. G. Alevi conflict in Turkey with political aspects. *The Journal of Social Science*, v.3, n. 56, p. 547-555, 2017.

İÇDUYGU, A. 50 years after the labour recruitment agreement with Germany: the consequences of emigration for Turkey. *Perceptions*, v. 17, n. 2, p. 11-36, 2012.

İÇDUYGU, A.; AKSEL, D. B. Turkish migration policies: A critical historical retrospective. *Perceptions*, v. 18, n. 3, p. 167-190, 2013.

INGRAM, H. M.; FIEDERLEIN, S. L. Traversing boundaries: a public policy approach to the analysis of foreign policy. *Western Political Quarterly*, v. 41, n. 4, p. 725-745, 1988.

KIRIŞÇI, K. Turkey: A transformation from emigration to immigration. *Migration Information Source*, 2003. Disponível em: https://www.migrationpolicy.org/article/turkey-transformation-emigration-immigration. Acesso em: 19 mai. 2019.

LEVITT, P.; DE LA DEHESA, R. Transnational migration and the redefinition of the state: Variations and explanations. *Ethnic and racial studies*, v. 26, n. 4, p. 587-611, 2003.

LIMA, A. C.; CASTRO, A. L. B. *Brasileiros nos Estados Unidos* – Meio século (re)fazendo a América (1960-2010). Brasília, DF: FUNAG, 2017.

MARGOLIS, M. L. *Little Brazil*: Imigrantes brasileiros em Nova York. Campinas: Papirus, 1994.

MARGOLIS, M. L. *Goodbye, Brazil*: emigrantes brasileiros no mundo. São Paulo: Contexto, 2013.

MÁRMORA, L. *Las políticas migratórias internacionales*. Buenos Aires: OIM-Paidós, 2002.

MARTES, A. C. B. *Brasileiros nos Estados Unidos*: um estudo sobre imigrantes em Massachusetts. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

MENCUTEK; Z. A.; BASER, B. Mobilizing Diasporas: Insights from Turkey's Attempts to Reach Turkish Citizens Abroad. *Journal of Balkan and Near Eastern Studies*, v. 20, n. 1, p. 86-105, 2018.

MILANEZ, L. C. B. M. Política Externa de Migrações: os casos comparados de Brasil e México – análise da literatura de política externa e histórico das políticas de atenção a emigrados. In: SEMINÁRIO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS, 1., 2012, Brasília. *Anais eletrônicos*... Disponível em: http://www.seminariopos2012.abri.org.br/conteudo/view?ID_CONTEUDO=803. Acesso em: 15 mai. 2019.

MILANEZ, L. C. B. M. *Brasileiros no exterior*: formulação de política externa e formação de comunidades. Dissertação de Mestrado em Relações Internacionais, Universidade de Brasília, 2013.

NETO, P. H.; SPRANDEL, M. Os objetivos da Conferência Internacional sobre População e Desenvolvimento (Cairo, 1994) e a política migratória brasileira. In: *Brasil*, *15 anos após a Conferência do Cairo*. Campinas: ABEP/UNFPA, 2009, P. 303-326.

OIM; CNPD; MINISTERIO DO TRABALHO E EMPREGO. *Perfil migratório do Brasil 2009*. Genebra: OIM, 2010. Disponível em: < http://publications.iom.int/bookstore/free/Brazil_Profile2009.pdf >. Acesso em: 1 abr. 2017.

PADILLA, B. Engagement policies and practices: expanding the citizenship of the Brazilian diaspora*. International Migration*, v. 49, n. 3, p. 10-29, 2011.

PATARRA, N. L. Governabilidade das Migrações Internacionais e Direitos Humanos: o Brasil como País de Emigração. In: *I Conferência sobre as Comunidades Brasileiras no Exterior, Brasileiros no Mundo*. Brasília: FUNAG, 2009, p. 187-211.

REIS, R. R. A política do Brasil para as migrações internacionais. *Contexto Internacional*, v. 33, n. 1, p. 47-69, 2011.

SALES, T. *Brasileiros longe de casa*. São Paulo: Cortez Editora, 1999.

SCHWEIZER, L. Remessas de brasileiros no exterior. In: *I Conferência sobre as Comunidades Brasileiras no Exterior, Brasileiros no Mundo*. Brasília: FUNAG, 2009, p. 279-297.

SMITH, S.; BOOTH, K.; ZALEWSKI, M. *International theory*: positivism and beyond. Cambridge: Cambridge University Press, 2008.

USHIJIMA, F. R. *A política externa brasileira para os emigrantes e seus descendentes*. Dissertação de Mestrado em Relações Internacionais, Universidade Estadual Paulista "Júlio de Mesquita Filho", 2012.

VILHENA, D. V. *Vinculación de los emigrados latinoamericanos y caribeños con su país de origen*: transnacionalismo y políticas públicas. Santiago de Chile: CELADE, 2006.

Recebido em: 19/05/2020

Aprovado em: 18/03/2020

MONÇÕES
Revista de Relações Internacionais da UFGD
ISSN 2316-8323

O FUTEBOL NA CHINA COMO A CONTINUAÇÃO DA POLÍTICA POR OUTROS MEIOS: DA SUBIDA NAS CADEIAS GLOBAIS DE VALOR AO PROJETO DE SOFT POWER

Bruno Hendler
Doutor em Economia Política Internacional pela UFRJ e Professor Adjunto do curso de Relações Internacionais da Universidade Federal de Santa Maria
bruno_hendler@hotmail.com

Daniel Sander
Bacharel em Economia pela UFRJ
danielsanderc@gmail.com

Lucas Costa
Bacharel em Economia pela UFRJ e mestrando em Economia pela UFRJ
lucas.an.costa@gmail.com

Resumo: A hipótese central deste trabalho é que a subida da China nas cadeias globais de valor (CGV) do mundo do futebol é uma variável dependente (resultante) de duas variáveis independentes: i) ela segue as linhas gerais da inserção econômica internacional do país, que tem apresentado indicadores notáveis de agregação de valor e fortalecimento de marcas nacionais com forte dirigismo do governo; e ii) este processo faz parte de um projeto de Estado que visa utilizar do futebol como ferramenta de *soft power* no plano internacional. Após compreender a correlação entre esses processos, a parte final do artigo dedica-se a apontar os desafios e possibilidades para o desenvolvimento do futebol na China no longo prazo.

Palavras-chave: China. Economia do futebol. Cadeias globais de valor. Soft power.

SOCCER IN CHINA AS THE CONTINUATION OF POLITICS BY OTHER MEANS: FROM THE RISE IN THE GLOBAL VALUE CHAINS TO THE SOFT POWER PROJECT

Abstract: The central hypothesis of this work is that China's rise in the global value chains (GVC´s) of the world of soccer is a dependent variable (resultant) of the following two independent variables: i) it follows the general pattern of the country's international economic insertion, which presents notable indicators of value added and the strengthening of national brands with strong government support; and ii) this process is part of a state project that aims to use soccer as a tool of soft power at the international level. By analyzing the correlation between these processes, the final part of the article is dedicated to point out the challenges and possibilities for the development of soccer in China in the long run.

Keywords: China. Soccer Economy. Global Value Chains. Soft power.

INTRODUÇÃO

Em 2008, a China sediou pela primeira os Jogos Olímpicos de Verão e, ao conquistar 51 medalhas de ouro, superou a hegemonia americana pela primeira vez na história. Em 2015, Pequim foi selecionada a cidade sede dos Jogos Olímpicos de Inverno de 2022, mesmo não tendo tradição em esportes de inverno, vide os medíocres resultados em versões anteriores do evento. Em 2016, o governo chinês e Associação Chinesa de Futebol (CFA) lançaram o "Plano de Desenvolvimento do Futebol a Médio e Longo Prazo", visando três objetivos: voltar a participar de uma Copa do Mundo, sediar uma Copa do Mundo e conquistar uma Copa do Mundo até 2050.

Apesar do considerável sucesso em esportes olímpicos – principalmente após o investimento e o planejamento característico dos anos 90 em diante –, a China nunca se revelou uma potência no futebol. Sua única participação em Copa do Mundo, em 2002, rendeu a vergonhosa campanha em que sofreu nove gols e não marcou nenhum em três partidas disputadas, sendo eliminada na primeira fase. Em 2013, uma derrota por 5 a 1 para a fraca seleção da Tailândia em território chinês desacreditou mais ainda a seleção chinesa. Porém, a partir de 2015, o pesado investimento na transferência de jogadores chama a atenção da mídia especializada em todo o mundo, na iminência da formação de um mercado concorrente, se não em competitividade, pelo menos em valores, com as maiores ligas europeias e sul-americanas.

A hipótese central deste trabalho é que a subida da China nas cadeias globais de valor (CGV) do mundo do futebol é uma variável dependente (resultante) de duas variáveis independentes: i) ela segue as linhas gerais da inserção econômica internacional do país, que tem apresentado indicadores notáveis de agregação de valor e fortalecimento de marcas nacionais com forte dirigismo do governo; e ii) este processo faz parte de um projeto de Estado que visa utilizar do futebol como ferramenta de *soft power* no plano internacional.

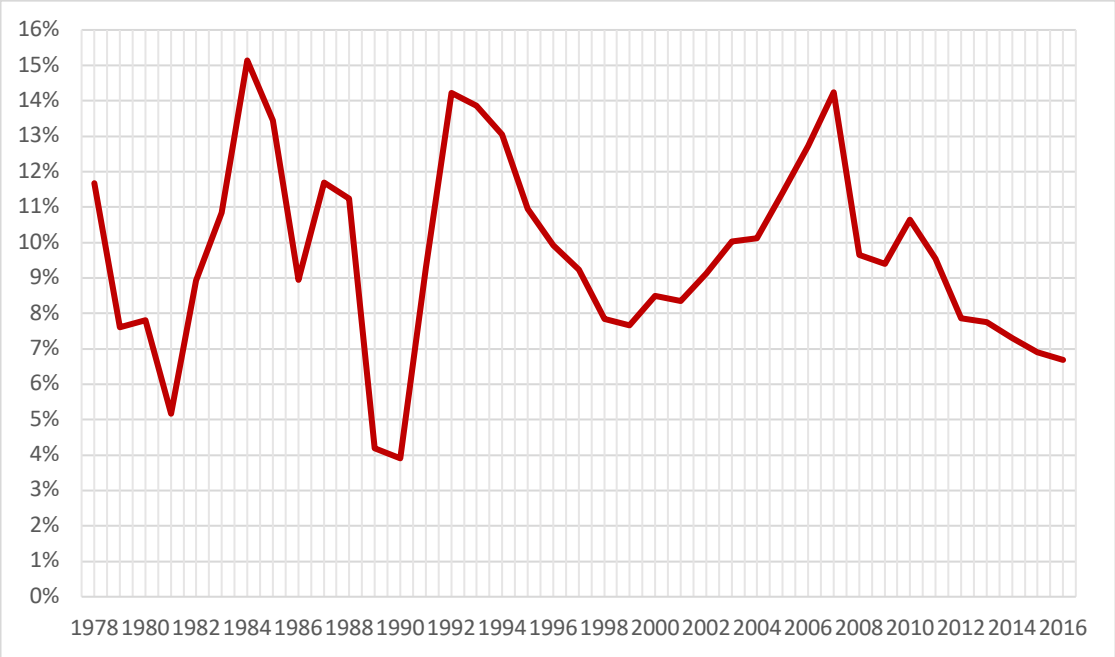
Para verificar a correlação entre essas variáveis, o artigo está dividido em cinco seções além da introdução. Na primeira, traça-se o marco geral da ascensão econômica da China na última década, com ênfase na transição para um novo regime de acumulação com menor taxa de crescimento e mais voltado para inovações e estímulo ao mercado interno. Na segunda, faz-se um breve histórico do uso do *soft*

power pelo Estado chinês, do sistema sinocêntrico pré-moderno, passando pelo maoísmo, até os dias de hoje. A terceira seção aborda as mudanças do futebol na China em diálogo com o primeiro tópico, isto é, como reflexo da ascensão do país nas CGV por meio de mecanismos de dirigismo estatal. A quarta seção traz um debate final sobre os desafios e possibilidades do desenvolvimento do esporte na China, inclusive como ferramenta de *soft power*, verificando a validade da hipótese central. Por fim, a quinta e última seção apresenta algumas considerações finais.

O CRESCIMENTO ECONÔMICO CHINÊS E A TRANSIÇÃO ENTRE REGIMES DE ACUMULAÇÃO

A China protagonizou o maior crescimento econômico do mundo em um período de quase três décadas. As altas taxas de crescimento do PIB, em torno de 10% ao ano, colocaram o PIB real chinês, em 2005, em um patamar de, aproximadamente, 12 vezes o PIB real de 1978, quando Deng Xiaoping colocou a China no caminho da reforma econômica (LARDY, 2016). Após o ápice da taxa de crescimento do PIB, que atingiu incríveis 14,2% em 2007, o crescimento econômico chinês desacelerou, chegando a uma taxa de 7,4% em 2014 (Gráfico 1) (IZZO; BELPASSI, 2018).

Gráfico 1: Taxa de Crescimento Anual do PIB da China. 1978-2016.



Fonte: Elaboração própria, a partir de dados do Banco Mundial (2018).

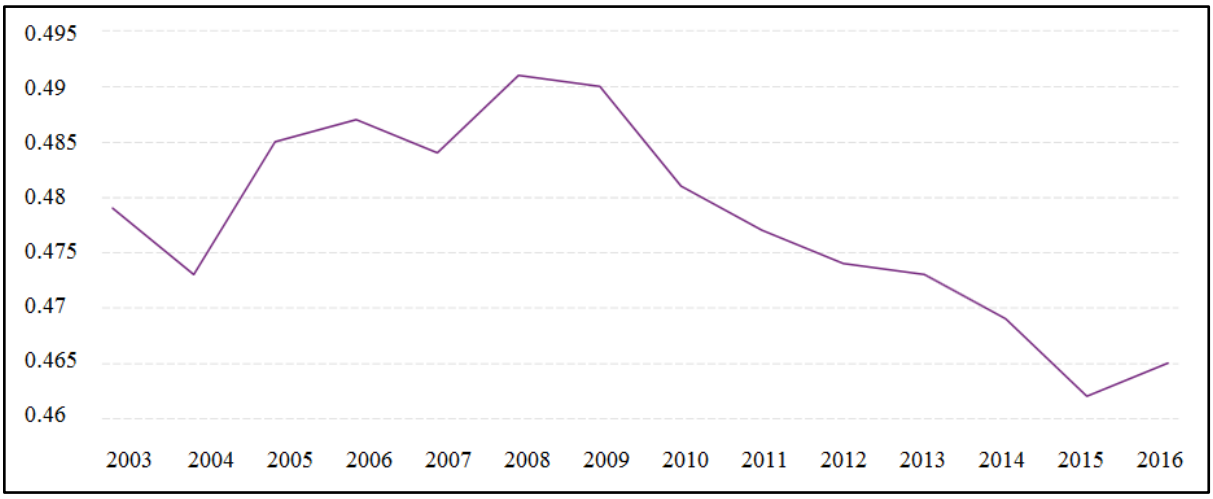
Apesar de diversos autores afirmarem que a China teria tido um "crescimento guiado pelas exportações", Medeiros e Cintra (2015) afirmam que o enorme crescimento chinês dos anos 2000 foi impulsionado, sobretudo, pelos investimentos em setores intensivos em capital e em infraestrutura, resultante de um intenso processo de urbanização, a partir da década de 90. A enorme migração rural-urbana "arrastou o investimento na indústria pesada 'ferro, aço, cimento, alumínio, vidro e química' num amplo processo de substituição de importações e também de rápida diversificação das exportações" (MEDEIROS, 2010).

Todavia, após a crise econômica de 2008 – e com seu agravamento em 2011, em especial na União Europeia, tornou-se evidente a dificuldade de se manter as grandes taxas de crescimento econômico vistas até 2007. Diante de um contexto de forte retração da demanda mundial e da demanda interna, o *investment-led growth* resultou em um forte crescimento da capacidade ociosa em diversos setores industriais chineses (CINTRA; PINTO, 2017), o que acelerou as mudanças para uma estratégia de crescimento menos dependente dos investimentos (HIRATUKA, 2018).

A nova estratégia chinesa de crescimento consiste, portanto, em: (i) estabilizar a taxa de crescimento do PIB em um nível reduzido, com média de 6,5% ao ano entre 2016 e 2020 – chamado de "nova normal"; (ii) substituir o *investment-led growth* por um crescimento guiado, principalmente, pelas inovações e pelo consumo doméstico; (iii) absorver maior valor adicionado na produção – subida nas cadeias globais de valor; (iv) reduzir as desigualdades regionais e rural-urbana; (v) continuar a redução da pobreza; e (v) estender dos sistemas de inclusão social com serviços públicos que abranjam toda a população (HIRATUKA, 2018; NOGUEIRA, 2018b; CHINA DAILY, 2017; AGLIETTA; BAI, 2016).

É consenso na literatura que o crescimento econômico chinês até 2007 tornou o país mais desigual (gráfico 2), como consequência de diversos fatores (NOGUEIRA, 2018a; GUSTAFSSON, SHI; SATO 2014). Destacam-se alguns destes fatores: o enorme aumento da disparidade rural-urbana, políticas que priorizaram a atividade econômica em zonas específicas – principalmente na costa chinesa –, a precarização do sistema de proteção social – sobretudo no campo, com a dissolução das comunas e da privatização de empresas estatais –, o surgimento de uma burguesia chinesa junto ao surgimento de uma classe trabalhadora muito explorada, entre outros (NOGUEIRA, 2018a; CHANG, 2012; MEDEIROS, 2010).

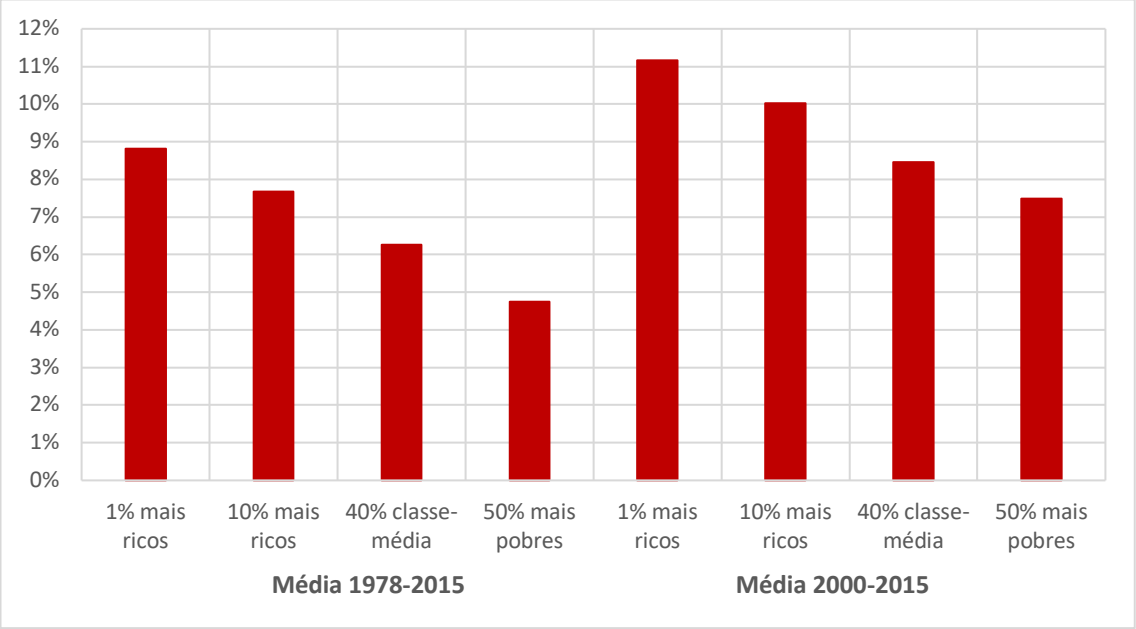
Gráfico 2: Índice de Gini Chinês, 2003-2016.



Fonte: National Bureau of Statistics (China) e CEIC.

Entretanto, Nogueira (2018a) afirma que também é consenso que, simultaneamente ao aumento da desigualdade, houve uma melhora na qualidade de vida dos mais pobres. A renda da metade mais pobre da China cresceu, em média, 4,7% ao ano, entre 1978 e 2015. “Isso é metade da taxa dos 1% mais ricos, mas ainda é uma mudança significativa em termos de condição de vida” (NOGUEIRA, 2018a). Esse crescimento torna-se ainda mais relevante se analisado o período 2000-2015 (uma média de 7,5% anuais) e se comparado com as mesmas estatísticas para os EUA (gráfico 3). Além disso, a China conseguiu aumentar sua renda per capita em um curto período, mesmo com uma população superior a um bilhão de pessoas (HIRATUKA, 2018).

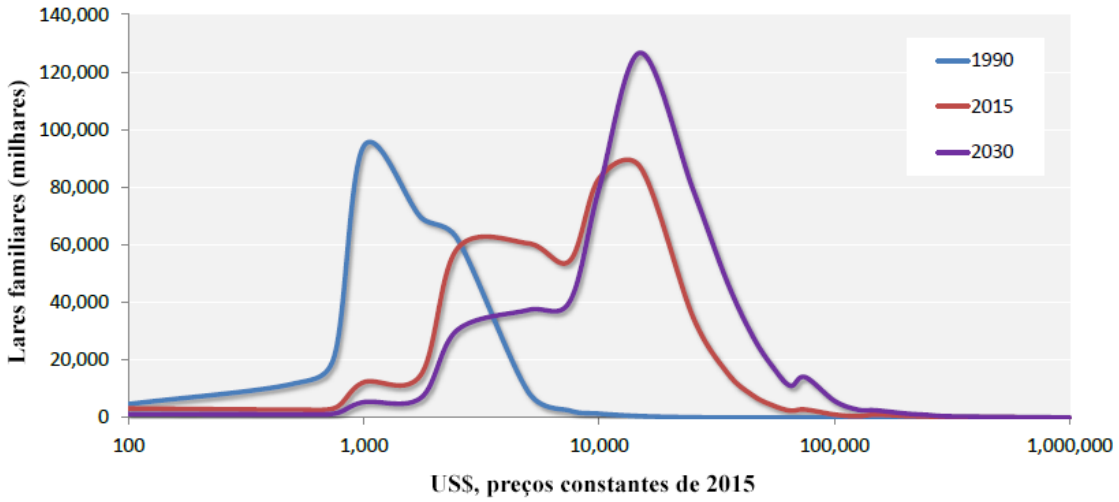
Gráfico 3: Taxa de Crescimento Média da Renda Real por Adulto na China, 1978-2015 e 2000-2015.



Fonte: Elaboração própria, a partir de dados do World Wealth & Income Database (WID.world).

Com o aumento da renda per capita e a nova estratégia de crescimento baseada no consumo doméstico, a renda familiar aumentou consideravelmente – e tende a aumentar ainda mais – e as famílias de classe média tiveram um inédito fortalecimento do seu poder econômico. Espera-se que com a tendência de aumento da renda familiar na China – como mostra o gráfico 4, até 2030 a classe média chinesa deve ser ainda mais relevante – crie novos padrões de consumo, onde os bens básicos tenham cada vez menos relevância (HIRATUKA, 2018; IZZO; BELPASSI, 2018; DURNIN, 2017).

Gráfico 4: Distribuição da Renda Familiar Anual na China.



Fonte: Euromonitor apud Durnin (2017)

Segundo Nogueira (2015), a China, no começo dos anos 2000, já havia tomado uma posição relevante nas cadeias globais de produção, em consequência, principalmente, dos baixos custos de produção associados à escala de produção, à infraestrutura produtiva e pelo grau de exploração do trabalho permitido no país. Entretanto, a autora reforça que a inserção chinesa nas cadeias globais de produção não se limitou apenas à montagem, sem progresso técnico, de bens consumidos externamente. Na última década, a pauta exportadora chinesa tornou-se mais sofisticada e passou a agregar mais valor domesticamente (NOGUEIRA, 2012), tendo o valor adicionado das exportações totais aumentado de 54%, tanto em 1997 quanto em 2002, para 60,6% em 2007 (KOOPMAN, WAND; WE, 2012 apud NOGUEIRA, 2012).

O processo chinês de subida nas cadeias globais de valor (CGV) está fortemente associado a um planejamento estatal, que incentivou a formação de firmas líderes em setores estratégicos e, recentemente, com a nova estratégia de acumulação, passou a focar na construção de uma base nacional de inovação "que permita às empresas nacionais deter a propriedade intelectual dos produtos e serviços comercializados nas cadeias globais" (NOGUEIRA, 2015). A autora destaca quatro principais políticas industriais de incentivo à subida nas CGV adotadas pelo governo chinês: (i) regulação do investimento estrangeiro direto (IED), criando condicionalidades tais como obrigatoriedade de formação de *joint-ventures* e transferência de tecnologia para o

Estado chinês; (ii) políticas de ciência, tecnologia e inovação, como planos de promoção da propriedade intelectual, tecnologia e padrões domésticos; (iii) políticas de compras públicas para promover firmas nacionais em setores intensivos em tecnologia; e (iv) estrito controle do sistema financeiro pelo Estado.

O *SOFT POWER* CHINÊS DO PERÍODO IMPERIAL AO SÉCULO XXI

Segundo Joseph Nye (2012), "poder é a habilidade de influenciar outros a atingir os resultados que você deseja, que pode ser exercida através de coerção, pagamento ou atração". Estas três formas de exercer poder podem ser identificadas no contexto internacional, sendo a coerção exercida através de forças militares (Estados Unidos como grande ator), o pagamento exercido através do poder econômico (União Europeia como um dos principais atores) e a atração exercida através do poder sutil de persuasão, influência e submissão de outros países, através de sua cultura e ideologia (DUARTE, 2012).

Joseph Nye (2004) também distinguiu a coerção, o pagamento e a atração em duas principais categorias: *hard power* e *soft power*. Enquanto as duas primeiras formas de exercer poder se enquadram na categoria de *hard power*, por serem mais "brutas", a última, muitas vezes negligenciada pelos governantes (DUARTE, 2012), é, por sua vez, uma forma mais sutil, denominada de *soft power*. "Um país pode conseguir os resultados que quiser em termos de política internacional porque outros países – admirando seus valores, emulando seu exemplo e aspirando ao seu nível de prosperidade – vão querer segui-lo" (NYE, 2004).

A importância do *soft power* para países que planejam "dominar" outros está cada vez maior. J. Nye enfatiza que as democracias se preocupam mais com o bem-estar do que a glória. Mesmo que isso não signifique o fim dos conflitos, a guerra é "muito menos 'aceitável' hoje do que era há um século, ou mesmo meio século" (STRUYE, 2010 apud DUARTE, 2012). Entretanto, Giulianotti (2015) alerta para a possibilidade de a tentativa de acumular *soft power* perturbar ou ofender outros países. Nesse caso, haveria um efeito reverso chamado de *soft disempowerment*. "*Soft disempowerment* pode ocorrer quando a tentativa de obter soft power produz efeitos negativos, de forma que a influência e o prestígio são enfraquecidos ao invés de aumentados" (GIULIANOTTI, 2015, p. 7).

Ao longo de sua fase imperial, a China exerceu uma espécie de *soft power* sobre seus vizinhos a partir da narrativa confuciana de "império do meio" (ideia de superioridade no mundo que transbordava para as outras nações). Segundo Spence (1995, p. 130), "esses países vizinhos compartilhavam de muitos dos valores básicos da cultura chinesa, [...], da prática do confucionismo e do budismo e, em linhas gerais, do mesmo tipo de organização burocrática que o chinês".

Na tentativa de moldar comportamentos desses Estados sem incorrer em gastos militares excessivos, o império chinês exercia sua superioridade por meio do chamado Sistema Sinocêntrico: um sistema centrado na China, em que se esperava que os territórios vizinhos reconhecessem sua superioridade cultural através de presentes (tributos) dados ao imperador chinês, prostrações rituais diante deste e da adoção de uma linguagem de submissão nos documentos diplomáticos. Em troca, esses Estados eram reconhecidos como parte do Sistema Sinocêntrico, ganhando o direito de comercializar determinados bens e, ainda, recebendo proteção militar por parte do império chinês (SPENCE, 1995).

Segundo David Kang (2010, p. 2), o sistema funcionaria pela atuação da China como um *hegemon* calcado na mescla entre a matriz simbólica de sua "autoridade legitimada" e a sua superioridade material (poder militar e poder econômico). Essa ordem seria formalmente desigual, mas igualitária na prática, ou seja, não era permitido aos Estados menores se reconhecerem como iguais à China, mas eles dispunham de muita autonomia para interagir entre si e com povos não sinicizados (KANG, 2010, p. 2).

Esse sistema também tinha uma faceta interna: o fluxo de líderes estrangeiros recebidos pela corte chinesa era visto como sinal de sabedoria e prestígio. Por meio do ritual de submissão, o *kowtow*, o imperador reforçava sua posição central na narrativa confuciana de "mandato dos céus", legitimava-se perante seus súditos como líder supremo e reforçava a supremacia da civilização chinesa perante as demais (FAIRBANK; GOLDMAN, 2006).

Se houve um excedente de *soft power* nas dinastias Tang, Song, Yuan e Ming (do século X ao XVIII), a parte final da dinastia Qing (1644-1911), por exemplo, sofreu duríssimas consequências decorrentes do *soft disempowerment*. Primeiro com a recusa do chefe da missão inglesa, Lord Macartney, de prostrar-se perante o Imperador Qianlong em 1793 e depois com a Guerra do Ópio e o Tratado de Nanjing,

em 1839-42, o Império Chinês entrou no período conhecido como “século da humilhação” (1839-1949) em que a supremacia de poder duro e sutil do sistema sinocêntrico esfacelou-se junto com sua própria soberania diante do imperialismo ocidental e japonês (SPENCE, 2015). Somente após a Revolução Chinesa, em 1949, que o *soft power* voltou a fazer parte do planejamento do Estado. E nesse contexto, a China passou a utilizar da “sovietização dos esportes” como ferramenta de relações internacionais para estabelecer contato com os países do leste europeu, na década de 1950 (LEITE JÚNIOR; RODRIGUES, 2017).

Nas últimas décadas, a China tem buscado impulsionar seu *soft power* pelo mundo, principalmente em decorrência do enfraquecimento do *soft power* americano (DUARTE, 2012). Para Edward Luttwak (2012, p. 29) a ritualística e a pompa do antigo sistema tributário chinês são replicadas na atual diplomacia bilateral de Beijing de forma consciente e calculada. O ar de oficialidade dado a cada chefe-de-estado ou enviado estrangeiro deixa clara a assimetria entre anfitrião e convidado. Muitos chegam sem qualquer tema específico a ser tratado, o que é contornado pela abundância de cerimônias, banquetes e troca de presentes. Para Luttwak, o tempo gasto por políticos chineses de alto escalão para receber líderes de Kiribati, Vanuatu, Uruguai, Letônia, Burundi, entre outros, por exemplo, nunca se repetiria na Casa Branca (Ibidem).

Essa roupagem moderna do “Ministério dos Rituais” não atende apenas ao público externo. A cobertura da mídia chinesa para o público doméstico também tem a função de legitimar a autoridade do Partido Comunista. Assim como as missões tributárias do passado viajavam em procissão à capital do Império Chinês para prestar o *kowtow*, hoje há uma infinidade de missões diplomáticas, muitas vezes financiadas pela própria China, que se dirigem a Beijing para prestar o *kowtow* moderno de fotos, banquetes e conversas nem sempre tão importantes. Segundo Luttwak (Idem, p. 30), a população tende a se impressionar com a variedade exótica de líderes estrangeiros que viajam até a China, o que é explorado pela mídia oficial para retratar os políticos chineses como figuras demandadas por sua sabedoria, sagacidade e benevolência. Algo muito próximo do simbolismo confuciano do poder dos imperadores chineses.

O FUTEBOL NA CHINA

O futebol tem suas raízes mais antigas no *cuju* (“chutar a bola”, em chinês), jogo desenvolvido durante a Dinastia Han (206 a.C.-220 d.C.), que entra em declínio durante a dinastia Qing (1644-1911) (SIMONS, 2008 apud LEITE JÚNIOR; RODRIGUES, 2017). Porém, a origem chinesa do futebol – reconhecida pela própria FIFA – não se revelou fator importante no desenvolvimento do esporte no país: a China, em 2002, na única participação em Copas do Mundo, não marcou nenhum gol e levou nove gols em três partidas disputadas. Apesar da inexpressividade do futebol asiático, a China sequer conquistou um título da Copa das Nações Asiáticas (torneio continental das nações asiáticas) e só conquistou três títulos em 36 edições da Liga dos Campeões da Ásia (torneio com os principais clubes asiáticos).

A baixa competitividade do futebol chinês até o início dos anos 90, refletida nos péssimos resultados nos jogos classificatórios para as Olimpíadas de 1992, deixou evidente a necessidade de reforma do esporte no país – bem como a reforma nos outros esportes olímpicos na mesma época. Portanto, a reforma do Sistema de Esporte de Elite nos anos 90 alterou profundamente os paradigmas envolvidos no futebol: foi criada uma liga profissional nos moldes das ligas ocidentais, tendo protagonismo do setor privado na administração dos times e papel importante na comercialização do futebol (WEI et al., 2010). A Associação Chinesa de Futebol (CFA, na sigla em inglês) também tinha seu papel na reforma proposta, em que, além de organizar a liga, procurou aprender técnicas de treinamento de técnicos e árbitros e de desenvolvimento das categorias de base em ligas europeias (HONG; ZHOUXIANG, 2013). A CFA continuou sendo controlada pelo PCC através do ministério do esporte, sendo um forte e relevante resquício do controle estatal em relação à liga.

A primeira temporada oficial da liga profissional foi disputada em 1994 e contava com três divisões: Primeira Divisão A, Primeira Divisão B e Segunda Divisão – a última dessas focada na promoção de jovens atletas chineses. Já em seu primeiro ano, a liga obteve grande sucesso de público e comercial: a Divisão A teve uma média de, aproximadamente, 20 mil pessoas e, através das rendas de bilheteria, propaganda, patrocínio, direitos televisivos e transferência de jogados, a liga manteve autonomia financeira (HONG; ZHOUXIANG, 2013). Nos anos que se seguiram, o sucesso

financeiro da liga permitiu a CFA montar um fundo para financiamento do desenvolvimento de categorias de base, seja em investimentos em escolas específicos ou na construção de centros de treinamento para jovens e campos espalhados por diversas cidades.

Hong e Zhouxiang (2013) argumentam que a reforma obteve resultados positivos de popularidade do futebol na china: em 1992, os vinte clubes profissionais de futebol contavam com mil jogadores registrados, enquanto em 1998 já existiam 360 times profissionais e um total de trinta mil jogadores registrados. O crescimento dessa popularidade é muito relevante para a criação de identidade com o esporte – principalmente entre as crianças –, onde as políticas de desenvolvimento tenham cada vez menos a necessidade de serem impostas de cima para baixo, contra as preferências culturais da sociedade.

Porém, apesar dos bons resultados comerciais e de popularidade, a China continuou sendo coadjuvante nas competições internacionais: os times sub-23 não se classificaram para as Olimpíadas de 1996 e de 2000, enquanto os times principais não alcançaram as semifinais da Copa das Nações Asiáticas, em 1996, e não se classificaram para a Copa Mundial de 1998. A decepção dos fãs e a insatisfação dos líderes da CFA aumentavam e as limitações da liga na promoção e desenvolvimento do futebol chinês pareciam cada vez mais evidentes. Contestava-se o grande aumento salarial dos jogadores sem uma contrapartida no nível do futebol apresentado, além da falta de interesse dos times de promoverem e desenvolverem jovens jogadores, por entenderem que era mais fácil alcançar os objetivos na liga com os jogadores mais experientes.

No final dos anos 90 surgiram denúncias mais graves sobre compra de resultados na liga chinesa, levando a conflitos entre a CFA e a opinião pública e à perda de credibilidade da liga, principalmente após aparente descaso da CFA e falta de punição proporcional. Em 2003, cerca de metade das partidas da liga tinham sua credibilidade questionada pelos espectadores, levando à sabotagem dos jogos por grande parte da torcida e consequente perda de valor de mercado da liga (HONG; ZHOUXIANG, 2013).

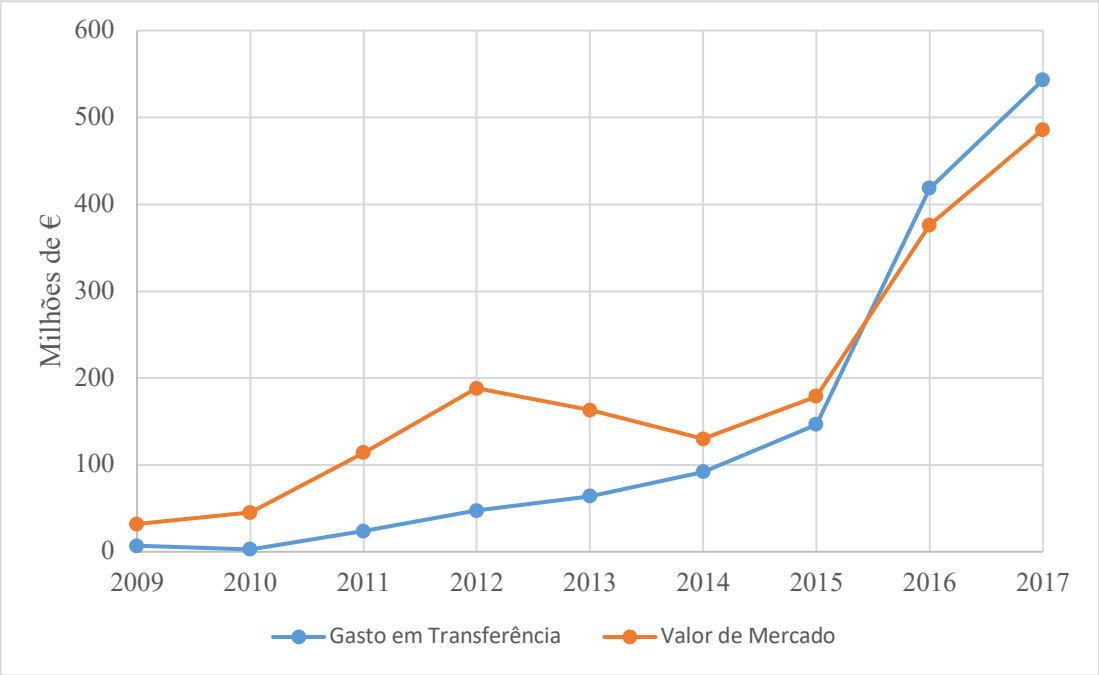
A partir de finais dos anos 2000 o cenário começou a mudar. A evolução do futebol na China tem seguido as linhas gerais do desenvolvimento econômico do país, embora esteja em um estágio menos competitivo se comparado a setores mais

essenciais como construção civil, manufaturas, serviços e tecnologia. Os principais fatores dessa evolução até agora foram: a escolha do futebol como esporte "estratégico" que merece atenção e controle especiais do governo com o combate à corrupção; a gerência, também por parte do governo, das principais ligas; a popularização do esporte com a criação de infraestrutura para as novas gerações; incentivos financeiros para que grandes empresas revertam parte de seus lucros em times de futebol; regras desportivas artificiais que limitem a quantidade de jogadores estrangeiros para fomentar talentos nacionais; e atração de recursos humanos e tecnologia de ponta do exterior via comércio (compra e venda de jogadores) e investimentos (compra de clubes estrangeiros e cooperação técnica). Conforme se verá adiante, esse processo ganhou força nos últimos dez anos e culminou no lançamento do "Plano de Desenvolvimento do Futebol a Médio e Longo Prazo", em 2016. Vejamos como esses fatores se combinaram na última década.

Em 2004, a CFA decidiu reformular o regulamento da liga com decretos mais detalhados no combate à compra de resultados. A Divisão A passou a ser chamada de Super Liga Chinesa, na tentativa de reconquistar a confiança dos espectadores com as mudanças feitas. Porém, de fato nada mudou: os escândalos de corrupção persistiram, afastando os fãs e os investidores cada vez mais. Apenas em 2009 algumas ações contundentes contra os esquemas de corrupção começaram a ser tomadas – percepção pós Jogos de Pequim de que era necessária uma reforma no sistema corrupto que comandava o futebol chinês (GIULIANOTTI, 2015). Entre 2009 e 2011 foram presos participantes de grupos de aposta, inclusive o vice-presidente e associados da CFA, jogadores, árbitros, técnicos e dirigentes de clubes.

Apesar da desconfiança de boa parte dos fãs, as medidas punitivas do governo chinês foram suficientes para atrair investidores, fazendo com que a verba e o valor de mercado dos clubes voltassem a crescer e, consequentemente, os fãs voltassem a assistir a Super Liga Chinesa. Nos anos que se seguem, percebe-se o rápido e constante crescimento, tanto do valor de mercado, quanto das transferências realizadas por times da CSL, como apresenta o gráfico 6.

Gráfico 6. Valor de Mercado e Investimento dos Clubes da SLC, 2009-2017.



Fonte: Elaboração própria, a partir de dados do TransferMarket.

O pesado investimento em transferência de jogadores para a Super Liga Chinesa, na temporada 2016/2017, ultrapassou os 508 milhões de euros gastos pelos times da La Liga – uma das maiores ligas do mundo. Os empresários que detêm os direitos dos clubes passaram a contratar super astros das principais ligas europeias, atraindo-os com altos salários. O Shanghai SIPG, um dos maiores clubes da SLC, desembolsou cerca de 55 milhões de euros pelo atleta Hulk em 2016 e, em 2017, 60 milhões de euros pelo atleta Oscar – ambos disputaram a Copa do Mundo de 2014 pela seleção brasileira (TRANSFER MARKET, 2018). O caso do Guangzhou Evergrande também merece destaque: após ser comprado duas vezes (em 2010 por uma firma de construção e em 2014 ter metade de suas ações compradas pelo gigante Alibaba) o clube enfileirou sete títulos nacionais seguidos (2010 a 2017) e dois títulos da Liga dos Campeões da Ásia (2013 e 2015). Esses e outros casos de sucesso só foram possíveis porque a maior parte dos clubes tem sido adquirida e controlada por companhias chinesas que estão no limiar entre o setor público e o privado e, por conseguinte, gozam de incentivos fiscais do governo e se aproveitam da gradual desregulação do sistema financeiro chinês desde 2012 (YU, 2017, p. 61; SCHAERLAECKENS, 2016).

Outra prática recorrente é a atração de recursos humanos (jogadores, técnicos, preparadores físicos e administradores) de lugares com mais tradição no futebol, especialmente da Europa e da América do Sul. Segundo Kuper (2012, p. 418), experiência no futebol internacional é, juntamente com PIB per capita e tamanho da população, um elemento fundamental para que um país galgue degraus nesse esporte. Não por acaso, muitos jogadores em fim de carreira e técnicos que atuam no futebol europeu têm sido atraídos por clubes chineses, os quais fazem parcerias de treinamento e pré-temporada na Europa, arcando com vários custos em troca de *know-how* e tecnologia esportiva de ponta. Já na América do Sul, e especialmente no Brasil, o mercado chinês tem disputado jogadores jovens com os próprios clubes europeus. Assim, se a Europa promete mais exposição e campeonatos mais competitivos, os chineses têm conseguido competir, pelo menos, em termos de salários e estrutura de trabalho.

Porém, segundo Izzo e Belpassi (2018), a crescente dívida dos clubes chineses é um motivo de preocupação, já que se gasta como em grandes ligas europeias, mas se arrecada como em ligas menores. Com a preocupação de manter a sustentabilidade dos investimentos desses times, o governo chinês decretou, em 2016, que transferências de jogadores estrangeiros que ultrapassem 5,9 milhões de euros estão sujeitas a uma taxação de mesmo valor, ou seja, 100% da transferência. A medida começou a valer no princípio da temporada 2017/2018 e reduziu drasticamente as transferências totais – queda de 68% no valor das transferências realizadas, totalizando apenas 174 milhões de euros investidos pelos times da SLC. Apesar de muitos clubes terem encontrado brechas para fugir das novas regras (RICK, 2018), o montante arrecadado constitui um fundo de apoio ao desenvolvimento das categorias de base do futebol do país.

A política de taxação das transferências, além de ser um mecanismo de controle fiscal dos times, visa também a promoção das categorias de base chinesas e o desenvolvimento de jovens atletas. Destacam-se outras medidas impostas aos clubes da SLC pela CFA nesse mesmo sentido: existe um limite de cinco atletas estrangeiros por time, em que apenas três podem atuar simultaneamente; não são permitidos goleiros estrangeiros na SLC; a partir da temporada de 2017, a CFA impôs aos clubes que tenham ao menos um atleta sub-23 entre os titulares, e pretende-se ampliar esse

número, de modo que o número de atletas estrangeiros não ultrapasse o número de atletas sub-23 chineses nos elencos titulares.

Em abril de 2016, o governo chinês anunciou junto à Associação Chinesa de Futebol o lançamento do "Plano de Desenvolvimento do Futebol a Médio e Longo Prazo". O plano consiste no desenvolvimento do futebol a nível *grassroot*, ou seja, a criação de uma cultura do futebol e o desenvolvimento de jovens atletas, focando, principalmente no desempenho futuro das equipes chinesas. O objetivo final é traduzido pelos "três sonhos da Copa", do Secretário-Geral Xi Jinping: voltar a participar, sediar e ganhar uma Copa do Mundo até 2050.

O planejamento a médio prazo consiste na criação de uma vasta infraestrutura para a prática e aperfeiçoamento do esporte, junto ao ensino compulsório do esporte nas escolas: a ideia da CFA é que, até 2020, existam 20 mil escolas especializadas em futebol no país e 70 mil campos de futebol, de modo que hajam, pelo menos, 30 milhões de jovens que joguem com certa frequência o esporte. Portanto, até 2030 espera-se que a seleção masculina chinesa ganhe relevância continental, enquanto a seleção feminina protagonize no cenário mundial. Até 2050 espera-se que ambas as equipes façam parte da elite global do esporte.

Apesar do Plano de Desenvolvimento do Futebol ter suas metas intermediárias focadas nas categorias de base e do esporte de massa, é impossível dissociar esse planejamento com as estratégias adotadas na Super Liga Chinesa. Izzo e Belpassi (2018) destacam que o forte investimento em infraestrutura dos clubes, em aquisição de jogadores e técnicos, o melhor gerenciamento dos direitos televisivos da liga teriam papel importante no desenvolvimento do esporte no país. Leite Júnior e Rodrigues (2017) e Huan et al. (2017) falam sobre a posição favorável do governo chinês em relação ao setor privado nesse planejamento: enquanto o Estado age como promotor e indutor, criando instituições adequadas e agindo em favor do mercado, os agentes privados realizarão grande parte dos investimentos, principalmente no futebol profissional, mas também nas categorias de base.

Porém, esses investimentos devem estar subjugados ao desenvolvimento das categorias de base, sem que objetivos imediatos o sobreponham. E, até então, é o caminho que as ações da CFA parecem tomar: o controle do número de estrangeiros nos elencos chineses, o espaço dado aos jovens jogadores na SLC, a taxação e criação de um fundo de apoio ao esporte com o valor das transferências acima do teto

estipulado. Estas são medidas que estão em consonância com a criação de uma cultura do futebol, ao estimular tanto a prática quanto o espetáculo televisivo, sem abandonar o desenvolvimento dos jovens atletas.

Porém, o projeto de Xi não está imune a grandes desafios. Investir em esportes coletivos é proporcionalmente menos rentável em termos de custos e de medalhas olímpicas, uma vez que a fábrica de atletas individuais de alto nível ao estilo soviético de "soldier training" tende a trazer resultados de excelência em menor tempo. Já esportes coletivos como o futebol demandam uma estruturação piramidal de base mais ampla e de incentivo e treinamento para um número maior de atletas. Além disso, reservar mais horas para os estudos ou colocar um filho para treinar ginástica olímpica, tênis de mesa ou xadrez tende a ser visto com mais simpatia pelos pais do que colocá-lo para "chutar uma bola". Portanto, essa guinada futebolística na China demandará, inclusive, uma mudança na percepção social sobre o esporte.

Outro movimento percebido a partir de 2015 é a aquisição total ou parcial de diversos clubes europeus por investidores chineses. Como destacam Izzo e Belpassi (2018), além de times europeus serem bem mais rentáveis que times chineses, esses investimentos estão quase sempre vinculados ao desenvolvimento do futebol chinês.

Tabela 1. Relação dos times europeus com participação chinesa.

Time	Participação	Valor (€)	Ano
Atlético de Madrid	20%	45 Milhões	2015
Espanyol	56%	17.8 Milhões	2015
City Football Group	13%	354 Milhões	2015
Granada	99%	45 Milhões	2016
Inter de Milão	70%	240 Milhões	2016
Birmingham City	60%	???	2016
Aston Villa	100%	88 Milhões	2016
Wolverhampton	100%	353 Milhões	2016
Hull City	100%	317 Milhões	2016
OGC Nice	85%	65 Milhões	2016
Milan	100%	740 Milhões	2017

Fonte: Adaptação a partir de Izzo e Belpassi (2018).

Alguns investimentos – como é o caso do Atlético de Madrid, na Espanha – tem como contrapartida a criação de centros de treinamento voltados para jogadores chineses em solo espanhol. Como estratégia de desenvolvimento, esse tipo de movimento pode se revelar muito eficaz, permitindo o intercâmbio e a construção de um *know-how* com os melhores profissionais do ramo no mundo.

Portanto, nota-se que a atuação da China no mercado global do futebol é semelhante à atuação de suas empresas em outras áreas porque há: i) incentivos financeiros do governo, especialmente para empresas que têm vínculos com o governo ou são formalmente estatais; ii) realização de parcerias com (ou aquisições de) grandes empresas de países desenvolvidos, isto é, com clubes europeus (absorção de *know-how*, tecnologia de treinamento e análise de dados ao estilo de "joint-ventures"); e iii) atração de recursos humanos (entenda-se matéria-prima) de primeira qualidade tanto da Europa quanto de países tipicamente exportadores de bons jogadores da América do Sul.

DESAFIOS E POSSIBILIDADES DO FUTEBOL NA CHINA

Apesar de Xi Jinping ser um grande fã do futebol, a escolha pelo *boom* dos investimentos no esporte mais popular do mundo (GIULIANOTTI, 2012) não é arbitrária. O país, que pretende criar um mercado esportivo de US$813 bilhões até 2025, vê no futebol a oportunidade perfeita de aliar o desenvolvimento de seu mercado esportivo com o crescimento de seu *soft power* e com sua nova estratégia de acumulação (NIELSEN SPORTS, 2016). O futebol representa cerca de 43% (ATKEARNEY, 2018) do *market-share* esportivo mundial e seu mercado movimenta anualmente entre R$455 bilhões e R$577 bilhões, sendo aproximadamente R$110 bilhões (25,5 bilhões de euros) somente no mercado europeu (DELOITTE, 2018; O GLOBO, 2014.

Conforme visto anteriormente, a China, desde sua fase imperial, utilizou diversas vezes o *soft power* como ferramenta geopolítica, passando a utilizar frequentemente os esportes como instrumento de diplomacia após a Revolução Chinesa. Leite Júnior e Rodrigues (2017) afirmam que a estratégia de desenvolver o futebol chinês hoje possui, entre outros, o objetivo diplomático observado nas

experiências anteriores, podendo ser uma maneira do país se aproximar de parceiros comerciais.

Considerando também as proporções mundiais do futebol, os objetivos de sediar e ganhar uma Copa do Mundo podem ser uma grande oportunidade para reafirmar a posição chinesa de potência global, especialmente na Ásia, além de atrair novamente atenção de parceiros comerciais, investidores estrangeiros, turistas e outros consumidores (GIULIANOTTI, 2015). Os objetivos almejados no Plano de Desenvolvimento do Futebol podem ser entendidos, portanto, como parte de uma estratégia para elevar o *soft power* chinês (BBC BRASIL, 2017; LEITE JÚNIOR E RODRIGUES, 2017).

Além disso, o aumento dos investimentos no futebol chinês é muito coerente com a nova estratégia de acumulação chinesa. Sob a perspectiva da cadeia global de valor, o desenvolvimento do futebol nacional é capaz de amplificar atividades e serviços que adicionam mais valor à produção, como o marketing, os direitos televisivos e a formação de capital humano (ZHANG, 2014). Muitos dos times da SLC estão ligados a empresas produtivas chinesas, o que reforça ainda mais a importância do futebol como atividade estratégica dessas empresas, ao tentar buscar a valorização de suas marcas e atividades ligadas ao marketing (YU et al, 2017). Nesse sentido, é importante que os clubes chineses se tornem potências mundiais do futebol, criando uma liga com relevância nacional e internacional, se inserindo em competições continentais, amplificando cada vez mais o potencial mercadológico do futebol chinês, de modo que permita alcançar posições cada vez mais favoráveis nas CGV.

Apesar de o crescimento da renda per capita e a maior importância dada ao consumo doméstico não serem fatores determinantes para o sucesso do futebol chinês – já que essa tendência foi iniciada nos anos 90 (HONG; ZHOUXIANG, 2013) –, esses são fatores que criaram um cenário favorável para tal. Para que haja rentabilidade dos investimentos feitos no futebol nacional, é preciso que seja fomentada uma cultura do esporte, em que a população demande produtos e serviços ligados ao futebol – que pode ser considerado um bem de luxo por ser um serviço totalmente secundário à sobrevivência. Ou seja, é necessário que os chineses tenham interesse e capacidade financeira para frequentar os jogos, comprar os produtos

associados ao futebol, criando uma demanda para toda a oferta gerada com os investimentos.

Por sua vez, a compra de times estrangeiros – principalmente europeus – também é coerente com a "nova normal". Devido à desaceleração do crescimento do PIB nos últimos anos, as empresas e investidores chineses estão em busca de novas fontes de renda, "sobretudo no setor de serviços, tecnologia e inovação ─ [e] a bilionária indústria do esporte tem no futebol seu mercado mais bem-sucedido e um pouco de cada um desses elementos" (BBC BRASIL, 2017). Portanto, além de a compra de times de outras ligas possibilitar o intercâmbio e a construção de um *know-how* com os melhores profissionais do ramo, os times europeus possuem uma rentabilidade muito maior que os times chineses, o que os torna uma alternativa financeira para essa nova fase da economia chinesa.

A justificada empreitada chinesa em direção do desenvolvimento do seu futebol, porém, não se trata de uma tarefa trivial. Superar a hegemonia histórica de nações europeias e sul-americanas é algo que vai além do investimento e do planejamento: é de suma importância a criação de uma cultura do futebol em que o esporte não seja apenas um fardo, mas um objetivo coletivo e nacional.

A experiência paradoxal de outras nações, que obtiveram sucesso apesar de claras limitações – financeiras, populacional e, até mesmo, históricas –, bem como o fracasso de países com excelentes centros de treinamento e com ligas de altíssimo investimento, reforçam a não trivialidade do sucesso futebolístico. E nesse ponto, o futebol pode se diferenciar consideravelmente de outros esportes olímpicos, já que o caminho mais trivial do desenvolvimento a partir do planejamento e financiamento de um sistema de esporte de elite é percorrido até pelas nações hegemônicas em cada modalidade. O caminho de maior sucesso, não só no futebol, mas em diversos outros esportes coletivos como o basquete e o vôlei, é o desenvolvimento do esporte de massa, a partir da criação ou do fortalecimento de uma cultura daquele esporte, como é o basquete nos Estados Unidos ou o futebol no Brasil e em outros países.

Conforme defendem Hong e Zhouxiang (2013), apesar do relativo fracasso da criação de uma liga nos anos 90 e 2000 devido a corrupção, a baixa qualidade e falta de mecanismos eficazes na promoção de jovens atletas na China, esse período proporcionou um crescimento da popularidade do futebol no país. Fãs começaram a discutir sobre o futebol nacional e, em algumas cidades, a presença em estádios se

tornou um hábito para os fãs mais assíduos. Porém, Huan et al. (2017), partindo de um estudo empírico, constata que ainda há uma grande resistência de crianças chinesas na prática do futebol – apesar do esporte receber cada vez mais atenção no sistema educacional –, principalmente por acharem chato ou muito profissional.

Outro desafio é a dificuldade de criação de identidade clubística diante de constantes mudanças de donos, nomes, patrocinadores e até de cidades. Porém, tais obstáculos tornam-se oportunidades aos olhos de dirigentes e políticos locais e provinciais, que veem na mobilização de massa em torno do esporte uma forma de galgar espaço para si no Partido Comunista Chinês e diluir no estádio possíveis insatisfações sociais em relação ao poder público e à redução do crescimento econômico.

Apresenta-se, então, um *trade off:* ao passo que o pesado investimento nos times da SLC é importante para popularização do futebol, tendo uma liga de qualidade que promova entretenimento e que possa competir com as ligas europeias, esse investimento pode subjugar o desenvolvimento e a promoção dos atletas chineses – etapa necessária no Plano de Desenvolvimento do Futebol. É necessário, portanto, que a CFA regule de forma a atender os objetivos dos investimentos na Liga, sem que haja desequilíbrios no planejamento de médio e longo prazo. E assim a Associação tem feito, promovendo políticas de proteção aos jogadores chineses frente aos estrangeiros e de favorecimento para jogadores sub-23 atuarem na SLC.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Apesar dos desafios que se colocam ao Plano de Desenvolvimento do Futebol, a coordenação parece estar no caminho certo. O esporte tem se popularizado, grandes estrelas internacionais têm atuado lado a lado com jogadores chineses e clubes como o Guangzhou Evergrande têm tido certa projeção na Ásia. Por seguir as linhas gerais do novo regime de acumulação e da subida da China nas CGV, o ramo do futebol tem prosperado, mas as tensões entre iniciativa privada e Estado estão latentes e o país ainda está muito longe de se tornar uma referência de *soft power* no futebol.

O plano chinês de tornar-se uma potência olímpica soaria como piada nos anos 1950 – e levou cerca de meio século para ser realizado. Embora o sonho de Xi Jinping

de fazer da China uma referência mundial no futebol e conquistar uma Copa do Mundo soe como piada para ouvidos europeus e sul-americanos, quando um tema se torna prioridade na agenda do governo chinês, é sensato aguardar o desenrolar dos fatos com paciência chinesa antes de tratá-lo com desdém.

REFERÊNCIAS

AGLIETTA, Michel et al. *China's 13th Five-Year Plan. In Pursuit of a "Moderately Prosperous Society"*. CEPII Research Center, 2016. Disponível em: https://ideas.repec.org/p/cii/cepipb/2016-12.html. Data de acesso: 23/07/2018.

ALLISON, Lincoln; MONNINGTON, Terry. *Sport, prestige and international relations. Government and Opposition*, v. 37, n. 1, p. 106-134, 2002. Disponível em: https://onlinelibrary.wiley.com/doi/pdf/10.1111/1477-7053.00089. Data de acesso: 23/07/2018.

ATKEARNEY – *The Sports Market*. 2018. Disponível em: <https://www.atkearney.com/documents/10192/6f46b880-f8d1-4909-9960-cc605bb1ff34>. Acesso em: 10 jun. 2018.

BBC BRASIL. *Por que a China está investindo bilhões para se tornar uma potência global do futebol?* 2017. Disponível em: <http://www.bbc.com/portuguese/internacional-38618188>. Acesso em: 29 mai. 2018.

CHA, Victor. Role of sport in international relations: National rebirth and renewal. *Asian Economic Policy Review*, v. 11, n. 1, p. 139-155, 2016. Disponível em: https://onlinelibrary.wiley.com/doi/full/10.1111/aepr.12127. Acesso em: 29 mai. 2018.

CHANG, Gene H. The cause and cure of China's widening income disparity. *China Economic Review*, v. 13, n. 4, p. 335-340, 2002. Disponível em: https://ideas.repec.org/a/eee/chieco/v13y2002i4p335-340.html Acesso em: 29 mai. 2018.

CHINA DAILY. *New normal in economic development*. 2017. Disponível em: <http://www.chinadaily.com.cn/china/19thcpcnationalcongress/2017-10/05/content_32869258_2.htm>. Acesso em: 11 jun. 2018.

CINTRA, Marcos Antonio; PINTO, Eduardo Costa. Changes in China: transition and development strategies. *Revista de Economia Política*, v. 37, n. 2, p. 381-400, 2017.

DELOITTE – Annual Review of Football Finance. 2018. Disponível em: <https://www2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/uk/Documents/sports-business-group/deloitte-uk-sbg-annual-review-of-football-finance-2018.PDF>. Acesso em: 10 jun. 2018.

DING, Sheng; SAUNDERS, Robert A. Talking up China: Ananalysis of China's rising cultural power and global promotion of the Chinese language. *East Asia*, v. 23, n. 2, p. 3-33, 2006.

DUARTE, Paulo. Soft China: o caráter evolutivo da estratégia de charme chinesa. *Contexto Internacional*, Rio de Janeiro, v. 34, n. 2, p. 501-529, Dec. 2012. Available from <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-85292012000200005&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 06 jun. 2018. http://dx.doi.org/10.1590/S0102-85292012000200005.

DURNIN, Matt. *China's Football Market: Development From Grass Roots To Elite Level.* 2017. Disponível em: <https://www.events.trade.gov.uk/media.viewer/uploads/pdf/ekp_file_0__1__2__matt-durnin_thursday_day-13_week3-ifb2016_1467800418.pdf>. Acesso em: 27 mai. 2018.

NOGUEIRA, Isabela; GUIMARÃES, João Victor; BRAGA, João Pedro. Inequalities and Capital Accumulation In China. *Centro de Estudos sobre Desigualdade & Desenvolvimento*, v. 140. 2018a.

NOGUEIRA, Isabela; BACIL, Fabianna; GUIMARÃES, João Victor. Towards a Welfare State in China? An analysis based on the health and the educational systems. *Centro de Estudos sobre Desigualdade & Desenvolvimento,* v. 141. 2018b.

GIULIANOTTI, Richard. The Beijing 2008 Olympics: Examining the interrelations of China, globalization, and soft power. *European Review*, v. 23, n. 2, p. 286-296, 2015.

GIULIANOTTI, Richard. *Football*. John Wiley & Sons, Ltd, 2012.

GUSTAFSSON, Björn; SHI, Li; SATO, Hiroshi. Data for studying earnings, the distribution of household income and poverty in China. *China Economic Review*, v. 30, p. 419-431, 2014.

HIRATUKA, Celio. Mudanças na estratégia chinesa de desenvolvimento no período pós-crise global e impactos sobre a AL. 2018. Disponível em: www.eco.unicamp.br. Acesso em: 23/07/2018.

HOBSBAWM, Eric J. Nações e nacionalismo desde 1780: programa, mito e realidade. *Rio de Janeiro: Paz e terra*, v. 1990, 1990.

HONG, F.; ZHOUXIANG, L. China's sports policy and politics in the post-Beijing Olympics era. *International Journal of the History of Sport*, v. 29, n. 1, p. 184-189, 2012a.

HONG, F.; ZHOUXIANG, L. From Barcelona to Athens (1992-2004):"Juguo Tizhi" and China's quest for global power and Olympic glory. *The International Journal of the History of Sport*, v. 29, n. 1, p. 113-131, 2012b.

HONG, Fan; ZHOUXIANG, Lu. Sports and politics in the 1980s: The Olympic strategy. *The International Journal of the History of Sport*, v. 29, n. 1, p. 74-97, 2012c.

HONG, Fan; ZHOUXIANG, Lu. The Professionalisation and Commercialisation of Football in China (1993–2013). *The International Journal of the History of Sport*, v. 30, n. 14, p. 1637-1654, 2013.

HUAN, Chen; RUI, Zhu; YIFENG, Guo. *The Path of Football Culture construction in Jiang Xi Independent College*. 2017. Disponível em: https://webofproceedings.org/proceedings_series/article/artId/172.html. Acesso em: 23/07/2018.

IZZO, Riccardo; BELPASSI, Enea. China the new continent of football: Economic, financial and social evolution. *Risk*, v. 178, p. 2016, 2018.

KANG, David C. *East Asia before the West: five centuries of trade and tribute*. Nova York: Columbia University Press, 2010.

KUPER, Simon; SZYMANSKI, Stefan. *Soccernomics. Why transfers fail, why Spain rules the world and other curious football phenomena explained*. Londres: HarperSport, 2012.

LARDY, Nicholas R. China: Toward a consumption-driven growth path. In: *Seeking Changes: The Economic Development in Contemporary China*. p. 85-111. 2016.

LEITE JÚNIOR, E.F.; RODRIGUES, Carlos. The Chinese football development plan: soft power and national identity. *HOLOS*, v. 33, n. 5, p. 114-124, 2017.

MEDEIROS, Carlos Aguiar De; CINTRA, Maria Rita Vital Paganini. Impacto da ascensão chinesa sobre os países latino-americanos. *Revista de Economia Política*, v. 35, n. 1, p. 28-42, 2015.

NIELSEN SPORTS – *China and Football: World Sport's Newest Superpower*. 2016. Disponível em: <http://nielsensports.com/wp-content/uploads/2014/12/2016-Nielsen-Sports-China-and-Football.pdf>. Acesso em: 10 jun. 2018.

NOGUEIRA, Isabela. Cadeias produtivas globais e agregação de valor: a posição da China na indústria eletroeletrônica de consumo. *Revista Tempo do Mundo*, Brasília: Ipea,v. 4, n. 3, p. 5-46, dez. 2012.

NOGUEIRA, Isabela. *Desenvolvimento econômico, distribuição de renda e pobreza na China contemporânea*. Tese (Doutorado) – Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, mar. 2011.

NYE, Joseph S. China and soft power. *South African Journal of International Affairs*, v. 19 n. 2, p. 151–155. 2012.

NYE, Joseph S. The rise of China's soft power. *Wall Street Journal Asia*, v. 29, p. 6-8, 2005.

NYE, Joseph S. *Soft power: The means to success in world politics*. Nova York: Public Affairs, 2004.

O GLOBO – *Brasil movimenta apenas 2% do mercado da bola*. 2014. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/brasil/brasil-movimenta-apenas-2-do-mercado-da-bola-13026765>. Acesso em: 10 jun. 2018.

PLUNKETT RESEARCH. *Plunkett Research Sports Industry*. Disponível em: <https://www.plunkettresearch.com/statistics/sports-industry/>. Acesso em: 29 mai. 2018.

RICK, August. *As FIFA Warns Spain Over State Interference, Why Does Chinese Soccer Get A Pass?* Disponível em: https://www.forbes.com/sites/augustrick/2018/02/12/why-fifa-gives-chinas-government-a-free-pass-to-meddle-in-professional-soccer/#114745be4310. Acesso em: 12/07/2018.

SCHAERLAECKENS, Leander. *Chinese Super League clubs went on a spending spree in January. Is this just a fad, or is there a new big money league in the game?.* Disponível em: https://sports.vice.com/en_us/article/d7mvyq/the-economic-and-cultural-fuel-behind-chinas-soccer-investment Acesso em: 29/06/2018.

SILVA, Magno Klein. China, uma potência regional: análise da atuação chinesa no leste asiático. *Colombia Internacional*, n. 92, p. 157-187, 2017.

SPENCE, Jonathan D. *Em busca da China moderna: quatro séculos de história*. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

TRANSFER MARKET. Dados disponíveis em: https://www.transfermarkt.pt/. Acesso em: 29/06/2018.

TELSETH, Frode; HALLDORSSON, Vidar. The success culture of Nordic football: the cases of the national men's teams of Norway in the 1990s and Iceland in the 2010s. *Sport in Society*, p. 1-15, 2017.

VAN HILVOORDE, Ivo; ELLING, Agnes; STOKVIS, Ruud. How to influence national pride? The Olympic medal index as a unifying narrative. *International review for the sociology of sport*, v. 45, n. 1, p. 87-102, 2010.

WEI, Fan; HONG, Fan; ZHOUXIANG, Lu. Chinese state sports policy: Pre-and post-Beijing 2008. *The International Journal of the History of Sport*, v. 27, n. 14-15, p. 2380-2402, 2010.

WORLD BANK. GDP growth (annual %). 2018. Disponível em: **<**https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.KD.ZG?locations=CN**>** Acesso em: 29/06/2018.

XIE, Yu; ZHOU, Xiang. Income inequality in today's China. *Proceedings of the National Academy of Sciences*, v. 111, n. 19, p. 6928-6933, 2014.

XINHUA. China sets up pragmatic plan for football development. 2016. Disponível em: <http://www.xinhuanet.com/english/2016-04/12/c_135271553.htm> Acesso em: 29/06/2018.

YU, Lin et al. The transition game: Toward a cultural economy of football in post-socialist China. *International Review for the Sociology of Sport*, 2017.

YU, Fu. Tapping the Potential of Sports: Incentives in China's Reformation of the Sports Industry. *CMC Senior Theses*. 1609. http://scholarship.claremont.edu/cmc_theses/1609. 2017.

ZHANG, Liping; SCHIMANSKI, Silvana. Cadeias Globais de Valor e os países em desenvolvimento. Boletim de Economia e Política Internacional nº 18, Setembro/Dezembro, Ipea, 2014.

Recebido em 10/08/2018

Aprovado em 06/02/2019

MONÇÕES
Revista de Relações Internacionais da UFGD
ISSN 2316-8323

ORIGENS, EXCEPCIONALIDADE E PROTECIONISMO: A AGRICULTURA NO PROCESSO DE INTEGRAÇÃO REGIONAL DA EUROPA

Patrícia Nasser de Carvalho
Professora Adjunta do Departamento de Ciências Econômicas da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG)
patricia.nasser.carvalho@gmail.com

Resumo: Este *paper* tem como objetivo discutir as origens, o caráter de excepcionalidade e o protecionismo da agricultura no âmbito do processo de integração regional da Europa. A partir da análise do contexto do imediato pós-Segunda Guerra Mundial, são analisados quais foram os determinantes da Política Agrícola Comum (PAC), institucionalizada em 1962, e suas consequências até o início dos anos 1990. Apesar de simbólica por diversas razões, demonstra-se que a PAC foi gestada e operacionalizada sem uma estrutura de governança política comunitária que possibilitasse a construção de uma verdadeira unidade de povos e Estados europeus. Em vista disso, os instrumentos da PAC produziram grandes desequilíbrios produtivos e orçamentários, desvios de comércio, aprofundamento das desigualdades, controvérsias internas e conflitos de interesses. A despeito das incongruências, a estrutura protecionista da PAC foi conservada sem mudanças efetivamente estruturais até a década de 1990.

Palavras-chave: agricultura, Europa, integração regional, Política Agrícola Comum.

ORIGINS, EXCEPTIONALISM AND PROTECTIONISM: THE AGRICULTURE IN EUROPE`S REGIONAL INTEGRATION PROCESS

Abstract: This paper aims to discuss the origins, the exceptional character and the protectionism of agriculture in the process of regional integration of Europe. Drawing on the analysis of the context of the immediate post-World War II, it analyzes what were the key factors of the Common Agricultural Policy (CAP), institutionalized in 1962, and its consequences until the early 1990s. Although symbolic for several reasons, CAP was conceived and operationalized without a Community political governance structure that would allow the building of a true unity of European people and states. Therefore, CAP instruments produced major productive and budgetary imbalances, trade diversions, deepening inequalities, internal controversies and

conflicts of interest. Despite the incongruities, the protectionist structure of the CAP was retained without structural changes until the 1990s.

Keywords: agriculture, Europe, regional integration, Common Agricultural Policy.

INTRODUÇÃO

A Política Agrícola Comum (PAC) da União Europeia (UE) – um dos mais importantes símbolos do processo de integração regional europeu –, foi institucionalizada em 1962 como a primeira política comum da Europa. Ela nasceu para garantir a oferta de alimentos aos cidadãos europeus no contexto de escassez do pós-Segunda Guerra Mundial e logo ajudou a fazer do bloco europeu de integração regional uma potência agrícola. Atualmente, a UE é o maior produtor e exportador líquido de bens agroalimentares processados do mundo, sendo que seu setor agrícola emprega apenas 5% do total da mão de obra economicamente ativa da região. Juntamente ao desenvolvimento rural, a pesca e a proteção do meio ambiente, todos os anos o setor agrícola da UE recebe largos recursos do orçamento comunitário sob a rubrica "Coesão Econômica, Territorial e Social", a segunda maior do plano orçamentário do período 2016-2020 (EUROPEAN COMMISSION, 2017). Os objetivos da PAC estão alinhados aos da política ambiental da UE, uma das mais rigorosas do mundo buscando promover o desenvolvimento sustentável, como a produção de energia limpa e o combate às alterações climáticas. Também por meio da PAC, a UE se mantém firme na defesa do protecionismo agrícola no comércio internacional; posição que se reflete no seu modo de atuação nas negociações com vários parceiros.

Frente à importância atual da PAC, este *paper* tem como objetivos: a) apresentar as origens do processo de integração regional da Europa na área agrícola no pós-Segunda Guerra Mundial; b) analisar o valor da agricultura para a história e a sociedade europeias e seu caráter de excepcionalidade, além das razões do protecionismo do setor; c) apontar quais foram os determinantes da constituição da PAC em 1962 e suas consequências até o início dos anos 1990, quando ocorreu a sua primeira reforma estrutural.

O principal argumento discutido é de que a PAC se transformou em um símbolo da modernização do campo e da agricultura de alta produtividade na Europa, seguindo o curso do aprofundamento da integração regional, que estava pautada principalmente nas relações econômicas entre os Estados europeus desde o final dos anos 1950. De fato, após a PAC ter sido aprovada, a UE conseguiu ampliar a oferta de alimentos no mercado europeu e o volume do comércio intrarregional de bens agrícolas cresceu de modo consistente. Ela ainda proporcionou as condições para que os investimentos do capital privado, realizados por grandes empresas, se revertessem em cadeias produtivas agroalimentares integradas e eficientes. Em pouco tempo, essas cadeias revelaram o alto grau de competitividade da agricultura europeia (MUIRHEAD e ALMAS, 2012). Ademais, por meio rigorosos instrumentos de intervenção no mercado europeu, a PAC proporcionou estabilidade de preços e garantiu nível renda satisfatória aos produtores rurais, mesmo em períodos de crise econômica ou de queda de preços.

A despeito disso, nas suas origens, constata-se que a PAC carregou consigo inconsistências. Ela não contou com um arranjo de governança política comum capaz de comprometer os Estados envolvidos no amplo processo de integração regional da Europa, sem o qual não foi possível alcançar uma verdadeira união de povos e nações, que promovesse a coordenação harmônica de suas políticas, vontades e interesses. Embora o projeto europeu de integração regional da Europa tenha sido pensado em bases para além da economia a fim de ser uma verdadeira união de povos que compartilhassem um destino comum, na realidade, ele se desenvolveu priorizando a ampliação de seus princípios materiais em razão da resistência à integração política. Assim, os Estados membros da UE buscaram garantir as suas próprias vantagens, as quais repercutiram em uma cooperação fragmentada em diversos temas, inclusive na agricultura.

Sem uma estrutura político-decisória competente para colocar em prática um plano efetivo de convergência das diferentes condições estruturais no campo, pouco depois do projeto integrativo europeu ter sido iniciado, no início dos anos 1960, foram feitas escolhas políticas relativas à PAC que adiante geraram grandes desequilíbrios produtivos e orçamentários, aprofundamento das desigualdades no mercado europeu, conflitos de interesses e controvérsias internas. Portanto, a recuperação econômica da Europa e o sucesso comercial intrarregional encobriram

o aumento dos custos das divergências entre os Estados membros na área agrícola, culminando com desequilíbrios insustentáveis nos anos 1980. Neste sentido, identifica-se que a PAC não se explica pela equação econômica, isto é, ela não tem importância primordialmente econômica no processo europeu de integração regional, pois seus determinantes políticos foram, na maioria das vezes, mais importantes que os econômicos.

Esta pesquisa, de caráter exploratório-descritivo e analítico-reflexivo, realizada a partir do resgate histórico e da contextualização geopolítica das primeiras décadas do processo de integração regional da Europa, além da análise de dados, procura suprir a lacuna de estudos que existe no Brasil que discutem as origens da PAC e as suas consequências no escopo do amplo processo europeu de integração regional. Esta investigação destaca como essa política setorial faz parte de um projeto iniciado por razões muito peculiares e que, a despeito das suas dificuldades, resultou no maior e mais ousado processo de integração regional de Estados nacionais da História.

Neste sentido, a PAC é um elemento-chave para se compreender não somente o processo de integração regional da Europa, mas o valor da agricultura europeia e as posições passadas e recentes da UE nas negociações do comércio agrícola no Sistema de Comércio Internacional. Especialmente no caso específico do Mercado Comum do Sul (Mercosul), o bloco sul-americano que negocia um acordo de livre com a UE há quase vinte anos e tem a UE como seu segundo maior principal parceiro comercial, é essencial que os seus negociadores percebam que a PAC não se explica primordialmente por razões econômicas, mas sim por fatores políticos, geopolíticos e sociológicos. O Brasil e outros países do Mercosul são grandes produtores agrícolas e há anos encontram na PAC um dos maiores obstáculos para ampliar suas exportações para a UE.

Na primeira seção são apresentados aspectos que revelam as origens do processo de integração regional da Europa na agricultura após o fim da Segunda Guerra Mundial; na segunda analisa-se o caráter de excepcionalidade atribuído ao setor agrícola europeu, destacando a estrutura produtiva, o intervencionismo, modernização, superprodução e protecionismo. Na seção seguinte, são colocados em evidência os efeitos distributivos da PAC, especificamente as crises orçamentárias e o questionamento em torno do processo decisório comunitário. Na

última seção, são examinadas as posições divergentes, bem como os interesses conflitantes entre os principais Estados europeus no que se refere à operacionalização e ao financiamento da PAC e as mudanças incrementais da PAC até o começo da década de 1990.

AS ORIGENS DO PROCESSO DE INTEGRAÇÃO REGIONAL AGRÍCOLA DA EUROPA

Ao final da Segunda Guerra Mundial, um quadro de depressão econômica se configurou no continente europeu. A ruína dos sistemas de geração e distribuição de energia resultou no imediato desabastecimento e ascensão dos preços de bens alimentares. Em vista disso, a subnutrição e a fome generalizada delinearam um ambiente de grande tragédia social, posto que a privação de alimentos foi amplamente usada como "arma" de guerra por diversas nações e coalizões durante o conflito. A "guerra total" de extensão global, mas concentrada na Europa (WEINBERG, 2010), onde os enfrentamentos fizeram mais vítimas do que qualquer outro na História, em razão da eficiência das armas e do número de países envolvidos, provocou uma devastação física e social sem precedentes na região (ROSS, 2003).

Para reverter esse quadro de miséria e instabilidade, planos de cooperação a partir da retomada de "ideias de Europa" para a construção de uma verdadeira unidade de povos surgiram por iniciativas de movimentos políticos e sociais que em sua maioria entediam que a recuperação econômica seria determinante para viabilizar a paz na Europa, uma região marcada por um passado de hostilidades e de conflitos geopolíticos de consequências traumáticas. Em outros termos, essas organizações pensavam que a partir do seu desenvolvimento econômico, a Europa alcançaria metas que criariam um sentimento de solidariedade entre seus povos.

Após muitos debates, o projeto que ganhou maior destaque e aceitação, o federalista, propôs a criação de instituições políticas comunitárias representativas a partir da construção de um sistema de governança pautado em tratados legislativos. Apesar de existirem muitas divergências entre os federalistas, a maior parte deles defendia a ideia de que a integração regional da Europa seria gerida por uma estrutura supranacional, para a qual os governos delegariam competências com o

objetivo de ganhar eficiência e credibilidade no processo decisório. O poder das instituições, as quais fariam parte dessa estrutura de governança, estaria "acima" da vontade individual dos governos nacionais. A Europa se transformaria em uma federação de Estados (LOTH, 2011), administrada por um poder central responsável por gerenciar o equilíbrio entre os seus membros (EIJSBOUTS, 2002), que fosse além das ideologias ou partidos políticos de uma nação em específico. Gradativamente o sistema federativo incorporaria novos membros e ampliaria o seu escopo temático de cooperação, representando a vontade coletiva de superação do quadro de instabilidade rumo à construção de uma "nova Europa" (MILWARD, 1992).

Após as discussões sobre os primeiros passos a serem dados, em 1949, começou a ser gestado o plano de formação de uma comunidade do setor de carvão e de aço (DINAN, 2007), insumos essenciais para produção industrial, geração de energia e fator estratégico para as forças armadas. No longo prazo, a integração setorial representada pela comunidade deveria alcançar a união política de povos e de nações da Europa. O eixo Alemanha-França, composto pelos dois países mais importantes em termos geopolíticos e históricos da região, que eram as maiores economias, constituiria o seu alicerce central (CATTANEO; VELO, 1995).

Chamado Plano Schuman, nome do ministro das relações exteriores da França à época, Robert Schuman (1888-1972), e oficialmente lançado em 9 de maio de 1950, logo foi aprovado pelos governos de Alemanha e França, seguidos por Bélgica, Itália, Luxemburgo e Países Baixos, embora a participação no projeto tenha ficado aberta para todos os países da Europa Ocidental. O Plano já continha todos os elementos que dariam corpo ao Tratado de Paris, assinado pelos "Seis da Europa" – Alemanha Ocidental, França, Itália, Bélgica, Países Baixos e Luxemburgo – no dia 8 de abril de 1951 para a fundação da Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (CECA), que passou a atuar em julho de 1952. O objetivo da CECA era formar um mercado comum desses dois bens estratégicos, e a partir da cooperação técnica, os seus membros lançariam as bases para uma integração mais ampla e profunda entre os seus povos.

Da perspectiva do grupo de federalistas, que apoiavam o desenvolvimento da CECA, a formação de uma área privilegiada de comércio, começando por uma união aduaneira desses dois produtos, garantiria as condições para a produção industrial e

de energia dos países em reconstrução e reduziria consideravelmente as possibilidades de seu rearmamento (GÖTEMAKER, 2011). O "método CECA" selaria a solidariedade *de facto* entre as partes, implicando em outras tarefas e setores que gradualmente seriam incorporados ao processo e aos membros que desejassem se submeter às mesmas regras e instituições dos países fundadores (BURGESS, 2000).

Conforme descrito no Plano Schuman, desde a sua fundação, a CECA foi administrada por uma instituição supranacional, a Alta Autoridade, composta por um corpo colegiado com poder executivo, assumindo um modelo próprio de decisão política supranacional, ou seja, independente dos Estados nacionais, mas para a qual os governos delegariam competências para as instituições com a intenção de ganhar eficiência e credibilidade (SCHWARZE, 2006). Também foi criado um Conselho de Ministros, órgão intergovernamental que contrabalançaria o poder da Alta Autoridade, representando os interesses dos Estados membros, e onde os governos decidiriam por unanimidade; e uma Assembleia Parlamentar Comum, adiante chamada Parlamento Europeu, e cujos membros seriam eleitos diretamente pelos cidadãos somente partir de 1979. Nas primeiras décadas de funcionamento do projeto de integração da Europa, a Assembleia não teve papel legislativo, apenas consultivo. Logo, coube ao Conselho de Ministros a função de principal órgão legislador da CECA.

Desde o início, a unidade política e a coordenação entre as instituições europeias, um elemento característico da comunidade, foi vista e proclamada pelas lideranças da Europa como um aspecto essencial para a resposta conjunta da região, fundamentada no objetivo de formar uma verdadeira federação, com sentido de "unidade na diversidade", (TREIN, 2013).

Paralelamente à criação da CECA, os governos nacionais passaram a agir em prol da proteção da sociedade, consolidando o chamado "estado de bem-estar social", que se tornou um aspecto dominante da política doméstica dos países da Europa naquele período (MILWARD, 1992). Ele seria fundamental para que Estados membros começassem, mais adiante, a pensar em garantir a integração dos mercados agrícolas. Ao colocar em prática políticas com vistas a asseverar a integridade do indivíduo, a intenção dos governos era superar o medo da instabilidade, da fome e da pobreza que ainda assombravam a região.

Na Conferência de Messina, Itália, onde se reuniram os Ministros das Relações Exteriores dos "Seis da Europa", realizada em junho de 1955, foi apresentado um memorando conjunto com um novo plano. Eles concordaram com a "organização de uma Europa unida pelo desenvolvimento de instituições comuns e a progressiva fusão das economias nacionais a partir da criação de um mercado comum de bens". Na concepção dos governos europeus, a especialização produtiva e a expansão de oportunidades de um mercado integrado trariam impactos positivos sobre a qualidade de vida dos produtores e consumidores de todos os setores das economias ao criar oportunidades. Ademais, segundo a sua interpretação, para sustentar a forte e rápida recuperação europeia, que já se configurava em cada membro da CECA no início dos anos 1950, tornava-se indispensável garantir a oferta e insumos e de alimentos para a toda a sociedade, suprindo a sua dependência de fontes não europeias (TREIN, 2013).

Neste sentido, reuniram-se novamente em Roma, em 25 de março de 1957, os mesmos seis países membros fundadores da CECA, a fim de aprovar o tratado que estabeleceu a criação da Comunidade Econômica Europeia (CEE) com vistas à formação do mercado comum europeu e alcançar uma "união cada vez mais convergente" pela via da integração econômica. No projeto da CEE, haveria livre circulação de bens e a concordância com uma tarifa externa comum incidente sobre produtos de uma lista a ser negociada. Em seguida, o mercado comum incluiria a livre circulação de capital, de serviços e de pessoas, a fim de promover a unificação econômica para a formação de um mercado comum e preparação a futura integração política da Europa pela união dos Estados e povos (SCHWARZE, 2006). Além da redução de tarifas e de outras barreiras às trocas comerciais entre os seus membros, a CEE protegeria o seu mercado da competição externa.

No que concerne às instituições políticas, assim como a Alta Autoridade, foi criada a Comissão Europeia, que representava os interesses comunitários na CEE, e, portanto, era uma instituição de natureza supranacional. A sua função era propor projetos legislativos que poderiam ser ou não aprovados pelo Conselho de Ministros (STEINBERG, 1993), uma vez que a Assembleia Parlamentar continuava tendo papel consultivo, além de assegurar a correta aplicação da legislação europeia, com poder de execução e sanção. A Comissão ficou ainda com o difícil papel de

equilibrar os divergentes interesses nacionais representados no Conselho de Ministros e gerenciar o orçamento comunitário.

Paralelamente à CEE, foi decidida a criação da Comunidade Europeia da Energia Atômica (EURATOM) pelo segundo tratado de Roma, assinado na mesma data que o primeiro, estipulando as bases de uma união aduaneira nesse setor (EICHENGREEN, 2002). A EURATOM foi formada exclusivamente para assegurar o uso da energia atômica para fins pacíficos, uma vez que essa era uma importante matriz energética para o desenvolvimento das economias europeias naquele período.

A grande expansão do comércio da Europa no decorrer dos anos 1960 se seguiu à liberalização do mercado intrarregional com a formação da união aduaneira, aumentando as possibilidades de recuperação dos membros das comunidades europeias em um momento de rápido crescimento econômico e de mudanças tecnológicas vivenciadas nos Estados Unidos. Aliás, fundamental para o sucesso da integração econômica da Europa foi o apoio financeiro recebido daquele país na figura do Plano Marshall (1948-52), o suporte político do mesmo ao Plano Schuman, os investimentos privados norte-americanos na região, além do amparo à Europa Ocidental na área de segurança conferido pela Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), criada em 1949 e liderada pelos Estados Unidos. A seguir, na Tabela 1, verifica-se que as exportações de todos os membros da CEE cresceram nas décadas 1950 e 1960, sobressaindo-se os fluxos intrarregionais de comércio:

Tabela 1 – Comércio entre os membros da CEE (exportações em 1950 e 1960)
(em milhões de dólares – a preços de 1990)

	Comércio 1950 (em milhões de US$[1])			**Comércio 1960 (em milhões de US$)**		
	Comércio Intrarregional	**Resto do Mundo**	**Total**	**Comércio Intrarregional**	**Resto do Mundo**	**Total**
Alemanha Ocidental	8276	5471	13747	28448	25401	53849
França	5856	8268	14124	10463	14464	24927
Países Baixos	5808	2983	8792	11374	5217	16590
Bélgica	5398	3630	9028	2924	1988	4912

[1] Dólar a preço de 1990.

Itália	3561	4394	7955	7482	8827	16309

Fonte: Adaptação própria a partir de BADINGER e BREUSS, 2003, p. 21.

Isso aconteceu dada a força expansiva do capital de origem europeia, ávida por oportunidades, em convergência com os interesses econômicos e geopolíticos norte-americanos em território europeu durante a Guerra Fria (TREIN, 2013). Iniciada a partir de 1947, quando se elevaram as tensões entre as duas superpotências mundiais, os Estados Unidos e a União Soviética, a Guerra Fria resultou em conflitos localizados por áreas de influência em todo o mundo. Neste contexto, aos norte-americanos interessava apoiar a recuperação da economia e a estabilidade da parte ocidental Europa para exportar bens, conceder empréstimos e realizar investimentos, e, acima de tudo, conter o perigo do avanço soviético na região. De fato, os Estados Unidos desempenhavam um papel determinante nas relações europeias e, em particular, no próprio projeto de integração regional da Europa naquele período (TRACHTENGERG; GEHRZ, 2003).

No entanto, as rivalidades históricas, sobretudo no eixo franco-germânico, em face às passadas pretensões expansionistas da Alemanha, que haviam culminado na Segunda Guerra Mundial, dificultavam a unidade entre os países europeus. O bom desempenho da sua economia contrastava "com as primeiras tentativas de se criar uma união política na Europa" (SIDJANSKI, 1992, p. 31). Abria-se, assim, um longo período marcado pelo progresso gradual e constante de integração pela via da ampliação e do aprofundamento da integração econômica entre os seis integrantes das comunidades, mas de estagnação do processo de integração política no sentido de promover a convergência de interesses, criando o sentimento de solidariedade entre seus povos.

Os planos de formação da Comunidade Europeia de Defesa (CED) e da Comunidade Política Europeia (CPE) – a primeira seria composta pelas forças armadas dos Estados europeus deveriam ser submetidas a um comando supranacional e a segunda uma instância onde os governos deveriam se consultar mutuamente em todas as questões de política externa – haviam fracassado após o veto francês, em 1954. Da perspectiva dos franceses, a CED representava uma agenda anglo-saxônica que conferia à França um pequeno papel. Diante da

negativa francesa, gerando grande desapontamento na Alemanha, os planos para a construção da CPE também não tiveram seguimento e o eixo da cooperação em defesa manteve-se, na prática, centrado na OTAN (STEINBERG, 1993).

Nesse episódio, ficou clara não só a importância das decisões políticas do eixo Alemanha-França no processo de integração, dadas as discordâncias entre esses dois países durante as negociações, como também de que a vontade de um Estado membro podia impedir o andamento do processo integrativo, uma vez que o Conselho de Ministros decidia por unanimidade. Portanto, qualquer país poderia vetar a aprovação de um tema ou proposta. Além disso, ao negar a criação da CPE e da CED, os europeus demonstravam dificuldades em concordar com um plano de integração política comum (ALTER e STEINBERG, 2007).

Por um lado, o fracasso dessas duas iniciativas foi um duro golpe para os federalistas, que defendiam o "método CECA". Com o colapso das propostas, as esperanças de alcançar a integração política também caíram por terra, pelo menos temporariamente. Diante disso, eles acabaram optando por um formato de governança político-institucional no qual qualquer discordância entre os Estados membros da CEE seria cada vez mais cara ao projeto integrativo, mesmo que os conflitos acontecessem sem enfrentamentos diretos.

Por outro lado, com o êxito experimentado pelo mercado comum em formação e pela forte expansão das economias europeias desde o início dos anos 1950, marcando um período de crescimento econômico internacional ímpar, de estabilidade do Sistema Monetário Internacional, adoção de políticas de pleno emprego e generosa provisão do estado do bem-estar social na Europa Ocidental (EICHENGREEN, 2002), pelo menos até o início dos anos 1970, era evidente o risco do projeto de integração regional não transbordar para a área política. Os federalistas sabiam que era necessário que o processo de integração regional da Europa fosse ampliado para as relações políticas, pois, sem que isto acontecesse, a economia encontraria rapidamente os seus limites como fator de aproximação entre as sociedades nacionais envolvidas no processo (TREIN, 2013). Todavia, havia diferentes interesses nacionais e discordâncias entre eles sobre os planos a serem seguidos.

EXCEPCIONALIDADE DO SETOR AGRÍCOLA EUROPEU: ESTRUTURA PRODUTIVA, INTERVENCIONISMO, MODERNIZAÇÃO, SUPERPRODUÇÃO E PROTECIONISMO

A inserção de um capítulo sobre agricultura no Relatório Spaak, apresentado em 1956 pela Comissão Europeia ao Conselho de Ministros da Agricultura, anunciou a inclusão desse tema no Tratado de Roma e, consequentemente, no mercado comum em desenvolvimento. De fato, esse foi um sinal do reconhecimento político da fragilidade do setor agrícola, percebido como imprescindível para a realização do mercado comum europeu (KNUSDEN, 2009), e da necessidade de que a Europa garantisse a oferta interna estável de alimentos (CARÍSIO, 2006). Ademais, ficava claro às lideranças que era preciso intervir no mercado agrícola para diminuir a dependência externa e criar condições internas adequadas de produção.

À época, a maioria dos governos entendia que as flutuações de preços dos bens agrícolas eram maiores se comparado a outros setores da economia e, por isso, incluir o tema agricultura nas bases legislativas para a conformação de regras alinhadas para a constituição de um mercado unificado poderia ser uma forma de contê-las. Os Estados europeus também desejavam estabilizar a população rural no campo a fim de evitar êxodo rural em massa e compartilhavam visões similares de que a estrutura agrícola europeia, baseada fundamentalmente na propriedade familiar, predominantemente pequena e com mão de obra composta por membros de suas famílias ou por poucos trabalhadores, precisava ser mantida. Portanto, depois que foram restabelecidas as condições mínimas de produção nos mercados nacionais nos anos 1950, a integração regional no setor agrícola foi pensada como um caminho importante para continuar garantindo a autossuficiência de alimentos e ampliar as oportunidades de negócio.

A despeito das visões coincidentes dos Estados membros expostas no Relatório Spaak, a agricultura foi considerada por seus representantes um setor demasiadamente diversificado e heterogêneo em termos sociais e estruturais para incluí-lo na agenda do mercado comum. Com efeito, as estruturas agrícolas da Europa variaram de um país para o outro, de uma região para a outra, em termos de tamanho das propriedades, do nível de mecanização e de rendimentos. Do mesmo modo, divergiam o grau e as formas de intervencionismo dos governos no setor agrícola em cada um dos mercados no imediato pós-Guerra. Havia diferenças

pronunciadas nas abordagens nacionais para superar problemas derivados do desabastecimento de alimentos pós-Segunda Guerra, que estavam relacionadas às capacidades nacionais de produção e à interpretação dos Estados sobre quais eram os melhores mecanismos de assistência e de proteção ao setor.

Na Tabela 2 são apresentados os dados da participação da agricultura no PIB, no total de empregos e no comércio dos Estados membros da CEE, em 1955 e 1960, com o objetivo de mostrar as diferenças entre eles na agricultura antes da aprovação da PAC:

Tabela 2 – Participação da agricultura no PIB e no total de empregos (em %, Estados membros da CEE + Reino Unido, 1955 e 1960)

	Participação da agricultura no PIB (em %)		**Participação da agricultura no total de empregos (em %)**		**Participação total da Agricultura no Comércio (em %)**	
	1955	**1960**	**1955**	**1960**	**Export**	**Import**
Bélgica	7,9	7,3	9,3	7,6	5,4	17,2
Luxemburgo	9,3	7,6	19,4	16,4	-[2]	-
Países Baixos	11,4	10,5	13,2	11,5	33,6	19,6
Alemanha Ocidental	8,0	6,0	18,5	14,0	2,8	32,9
França	11,4	9,7	26,9	22,4	14,9	29,2
Itália	20,7	15,1	40,0	32,8	22,6	20,6
CEE (média)	11,5	9,0	21,2	17,5	15,9	23,9
Reino Unido	4,8	4,0	4,6	4,3	6,5	41,8

Fonte: OCDE, 1969.

Naquele momento, o caminho que conduziria à política agrícola comum da Europa não foi bem discutido. Os políticos não estavam dispostos a abrir mão dos seus maiores interesses em prol de uma "solução europeia". Mesmo que a agricultura tenha sido diretamente relacionada ao pleno funcionamento do mercado comum no Relatório Spaak, dadas as desigualdades estruturais no campo, não

[2] Os dados da participação total da agricultura no comércio de Luxemburgo não estavam disponíveis.

houve nenhuma definição clara no sentido da constituição de uma política agrícola comum na Conferência de Messina, tampouco ficou definido um plano de harmonização entre as propriedades rurais (PRIKS, 2012). Por conseguinte, o Tratado de Roma, que estabeleceu a CEE, incluiu prescrições para a formação de política agrícola comum com referências sobre a cooperação no setor com "diretrizes fracas e pouco precisas se comparadas a de outras áreas da integração econômica" (LUDLOW, 2007, p. 350). A principal razão para a falta de clareza das diretrizes se concentrou nas divergências entre os interesses nacionais, que impediram que os seis Estados membros chegassem a uma posição coordenada. Parecia que ainda era cedo para que os governos pensassem nas necessárias mudanças estruturais do campo as quais levariam à formação de uma política agrícola comum verdadeiramente capaz de promover a coesão social e regional da Europa.

Antes de colocar em prática o plano comum de integração na agricultura, os Estados membros da CEE buscaram individualmente aumentar a produção agroalimentar e estabilizar os preços dos bens com o objetivo de garantir a autossuficiência alimentar. As lideranças políticas nacionais elaboraram programas para concessão de subsídios diretos e financiamentos a baixos custos, planos de investimentos em melhorias técnicas destinadas à produção e à distribuição de alimentos e programas de estímulos à pesquisa, à extensão e à irrigação agrícola, que exigiram o estabelecimento de instituições de investigação e financeiras voltadas a subvencionar esses empréstimos para os produtores rurais (MUIRHEAD; ALMAS, 2012). Desse modo, os governos europeus incentivaram a expansão da produção através do estímulo ao progresso tecnológico em um ritmo até então sem precedentes (VEIGA, 1994). Acreditavam que o aumento da produtividade era a melhor maneira de expandir a produção e, por conseguinte, aumentar a oferta disponível aos consumidores (ALVAREZ-CUADRADO, PINTEA, 2005). Muitos países da Europa introduziram também sistemas de estabilização artificial de preços, normalmente pela determinação de altos patamares mínimos garantidos pelo governo (CHANG, 2009).

Foram ainda impostos limites ao comércio externo por meio da implementação de quotas de importação e de tarifas, além de outros tipos de controles quantitativos e qualitativos, considerados necessários. Em um contexto de

economia controlada, capital e trabalho foram direcionados pelo Estado, em maior medida para a produção de manufaturas, seguida da agricultura, da energia e da mineração, setores considerados estratégicos naquele momento (BROADBERRY, 2006). Assim, eram abertas janelas de oportunidade únicas para o salto de produtividade com os investimentos na modernização da agricultura nos países europeus, resultado do esforço direto das políticas públicas.

O discurso político, orientado pela ideia de que a agricultura era um setor excepcional por ser indispensável para a vida da população, por permitir a garantia da oferta de alimentos e a manutenção de pequenos produtores no campo, evitando o inchaço das cidades, confirmava que essa atividade deveria receber tratamento diferenciado e proteção estatal. Com isso, o contínuo apoio público à agricultura foi ganhando legitimidade perante os cidadãos europeus (THIEMEYER, 1999; KNUDSEN, 2009), uma vez que o sentimento de grande parte da sociedade era de que ela era dependente da produção do campo. No seu julgamento, esse local era capaz de viabilizar a produção de bens vitais e garantir a autossuficiência alimentar da população. Essa percepção encorajava ainda mais os investimentos dos governos nacionais no setor agrícola (JOSLING, 2009) e validava para os cidadãos o grande suporte das políticas públicas voltadas à agricultura.

A retórica dos líderes creditava também o caráter de excepcionalidade a essa atividade ao admitir que havia elementos de incertezas relacionados às condições de clima, à qualidade do solo e à suscetibilidade das lavouras a doenças, cujos efeitos na produção geralmente eram incertos. A natureza dos produtos agrícolas também limitava a sua durabilidade, conferindo especificidades ao manejo da cultura, à estocagem e à distribuição de culturas agrícolas, além da vulnerabilidade dos preços aos choques no mercado externo. Essa abordagem assumia ainda que havia poucas informações disponíveis para a tomada de decisão dos produtores rurais sobre os preços futuros e o comportamento das taxas de câmbio, dificultando a previsão dos investimentos e, por conseguinte, da quantidade ideal a ser produzida (NEDERGAARD, 2006).

Os produtores rurais, por sua vez, gradualmente ampliavam as suas expectativas sobre a continuidade da assistência estatal. Na maior parte dos países europeus, os líderes políticos sabiam da sua importância histórica e estratégica para assegurar a oferta doméstica de alimentos e do seu tradicional peso econômico e

político-eleitoral. Desde o começo da reconstrução da Europa, assim como em outros períodos da sua História, a capacidade desses grupos de se organizar para expressar os seus interesses imediatos de maneira efetiva pressionou a maioria dos governos a prover apoio aos produtores rurais domésticos, a fim de aumentar a produção agrícola em diversos mercados nacionais do continente (GUIRAO, 2010). Geralmente, os produtores rurais eram detentores de propriedades familiares. Nesse mesmo período, a nova ciência, a nutrição, determinava a importância de padrões alimentares e nutricionais e servia como guia para as políticas relacionadas a dietas e ao bem-estar da população (SHAW, 2007).

Neste contexto, as mudanças estruturais e a modernização da agricultura dos países que compunham as comunidades europeias foram rápidas e profusas: a partir da década de 1950, houve aumento da especialização e da integração da produção nos mercados nacionais agrícolas, tanto entre si quanto com a pecuária. Alimentos industrializados tiveram o seu volume de produção ampliado (FRIEDMANN, 1995), além dos insumos sintéticos destinados às fábricas de alimentos processados. Aliás, à semelhança da indústria europeia, em grande parte dos países da Europa, a agropecuária europeia foi organizada sob uma cadeia transnacional de insumos efetivamente integrada.

Na verdade, o aumento da produtividade do setor agroalimentar na Europa se ligava a um fenômeno mais amplo: o aumento da competição creditada à revolução agrícola contemporânea (MAZOYER; ROUDART, 2006), amplamente em curso nos países desenvolvidos (industrializados), na esteira da evolução do capitalismo industrial. Os progressos nas áreas de transportes, telecomunicações, química, mecânica e genética potencializaram a produção de fertilizantes sintéticos, herbicidas e pesticidas, possibilitaram a seleção de variedades de espécies de plantas e animais e promoveram construção de sistemas de drenagem, como dutos, além do aperfeiçoamento de técnicas de plantio, e difundiram os métodos de mecanização avançada (MARTIN; LANGTHALER, 2012).

Depois dos anos 1960, o retorno dos investimentos privados relacionou-se às inversões públicas feitas anteriormente na melhoria da infraestrutura e das condições conferidas aos produtores e trabalhadores rurais. Nessa fase, as cadeias produtivas agroalimentares se tornavam cada vez mais dominadas pelo grande capital, uma vez que se ligavam ao processo de acumulação capitalista

(FRIEDMANN; McMICHAEL, 1989). De modo geral, o gradativo aumento do tamanho das propriedades rurais, tanto em termos de produtividade quanto do volume investido, do alto grau de especialização, da crescente concentração produtiva nas maiores propriedades e do aumento da diferenciação dos padrões produtivos agrícolas marcaram as transformações estruturais experimentadas no campo, ainda que não de maneira homogênea.

Nos trinta anos posteriores ao fim da Segunda Guerra, o número absoluto de pequenas propriedades rurais diminuiu, ao passo que houve um aumento do número de propriedades cada vez maiores (MUIRHEAD e ALMAS, 2012), mesmo que a área total cultivada pouco tenha mudado entre 1950 e 1962 e que as propriedades familiares ainda predominassem. Aqueles que não conseguiam acompanhar essa tendência foram sendo eliminados.

Na Tabela 3 são notórios os efeitos do processo de modernização do campo na Europa por quatro décadas. Ele se tornou um dos mais modernos e protecionistas do mundo no período, antes da aprovação da PAC pela CEE e assim continuou:

Tabela 3 - Dados do setor agrícola da Europa Ocidental (1950 a 1992)

Europa Ocidental[3]	**1950**	**1962**	**1972**	**1982**	**1992**
Nº de tratores/trabalhador	0,045	0,238	0,502	0,789	0,974
População Ativa na Agricultura (em milhares) [4]	12357	7532	5228	3889	3047
Fertilizantes (quilos consumidos/hectare)	83	164	299	333	287
Criação de Gado Bovino (em unidades)	47383	58456	63247	66921	67767
Terras aráveis de culturas permanentes (milhares de hectares)	37134	37239	33726	33263	33017
Produção líquida (em milhões de dólares) [5]	33497	47003	56264	68242	73098

[3] Inclui Alemanha Ocidental, Áustria, Bélgica, Luxemburgo, Dinamarca, França, Irlanda, Países Baixos, Suíça e Reino Unido.

[4] Dados da França de 1946, Bélgica, Países Baixos e Luxemburgo de 1947 e Reino Unido, Áustria e Irlanda de 1951 (MARTÍN-RETORTILLO e PINILLA, 2013). Essa estatística não permite saber se os trabalhadores se dedicavam integral ou parcialmente à atividade.

Fonte: adaptação própria a partir dos dados de MARTÍN-RETORTILLO e PINILLA, 2013, p. 30-33[6].

Depois de passar por tantas dificuldades e de ter de importar grande volume de bens básicos a sua dieta alimentar no imediato pós-Segunda Guerra, a partir do final dos anos 1950, as difíceis condições da agricultura europeia foram completamente revertidas. A atividade se tornou um "verdadeiro negócio" (FRIEDMANN, 1995) em muitos países europeus e houve crescimento contínuo da taxa de consumo de bens agroalimentares (ÁLVAREZ-CUADRADO, 2005).

Como consequência disso, a oferta agroalimentar foi ampliada para além da capacidade de absorção dos mercados domésticos europeus. Por exemplo, foram produzidos excedentes de trigo, açúcar, carne (bovina e suína) e alguns vegetais (ACKRILL, 2000). Essa tendência à superprodução agrícola resultou posteriormente no aumento da oferta e na queda de preços agrícolas. Houve a necessidade de que os governos continuassem realizando intervenções nos mercados agrícolas nacionais, mas agora para conter a queda de preços face ao aumento da oferta. Em outras palavras, quando os excedentes se tornaram um problema para a manutenção do nível de preços e, consequentemente, da renda dos produtores do campo, as políticas agroalimentares nacionais tiveram que priorizar a proteção dos produtores rurais e não mais os consumidores.

Perante a esse quadro, o argumento central dos discursos dos líderes europeus, de que a autossuficiência alimentar ainda era uma meta a ser alcançada, continuou sendo usado para dar continuidade da proteção e intervenção no setor agrícola dos seus países, antes e depois da PAC ter sido aprovada. Até o final dos anos 1970, quando a PAC deu os primeiros sinais mais evidentes de desequilíbrios, tanto produtivos quanto orçamentários, os consumidores conservaram uma imagem positiva dela e houve poucas contestações por parte da opinião pública.

Na verdade, o que ocorria a partir da 2ª metade do século XX, era o contínuo apoio estatal à agricultura voltada à otimização da produção de acordo com os objetivos da especialização, da eficiência e da competição. O Estado teve papel

[5] Dólares a preço de 1999, segundo a pesquisa de MARTÍN-RETORTILLO e PINILLA, 2013.
[6] Os autores usaram dados de séries estatísticas da FAO.

essencial na gênese do processo de modernização agrícola na Europa no pós-Segunda Guerra para garantir a oferta de bens públicos básicos e buscar a autossuficiência alimentar dos países europeus. Todavia, desde o final dos anos 1950, o seu papel passou a ser, sobretudo, assegurar o retorno dos investimentos privados.

A PAC E SEUS EFEITOS DISTRIBUTIVOS: CRISES ORÇAMENTÁRIAS E PROCESSO DECISÓRIO COMUNITÁRIO POSTO EM XEQUE

Como discutido anteriormente, nas décadas de 1950 e 1960, as intervenções do Estado no sistema agrícola dos países europeus direcionaram e encorajaram o desenvolvimento de um regime intensivo de produção de alimentos resultando em mudanças estruturais do campo em vários países europeus (MUIRHEAD; ALMAS, 2012). Aos olhos dos cidadãos, a PAC selou esse processo. Em razão do ótimo desempenho do campo, na esteira da sua modernização em andamento, e de ter sido a primeira política comum da CEE, a PAC se tornou um símbolo do processo de integração regional da Europa, continuando a amparar as justificativas dos produtores rurais e dos políticos centradas nos mesmos motivos econômicos, socioculturais e históricos em sua defesa que nas décadas seguintes. A imagem idílica da PAC, de política responsável pela provisão de bens essenciais à vida, pela conservação da população no campo e pela manutenção da tradição e da cultura rural de cada Estado membro da CEE também ajudou a amparar o reconhecimento da população urbana acerca da necessidade de da continuidade da garantia da alta proteção ao setor e à defesa da renda dos produtores rurais (KNUSDEN, 2009), a despeito dos excessos. A figura da PAC se beneficiava da tradicional percepção social de que os produtores rurais eram os guardiões do campo porque viviam em plena harmonia com a natureza (GRANT, 1995). Nos dez anos posteriores à aprovação da política, essa percepção se manteve inalterada e ela permaneceu como o ícone do projeto integrativo europeu.

Na prática, porém, a PAC agravava os problemas já existentes antes de sua aprovação. A seguir, são apresentados os valores das taxas de autossuficiência na Europa dos Seis antes e depois do fim da Segunda Guerra em alguns produtos. O

trigo foi o primeiro bem protegido pela PAC (SWINNEN, BANERJEE e DE GORTER, 2001, p. 26), base da dieta alimentar de muitos países. Outros tipos de grãos (com exceção do arroz), da carne e dos derivados do leite, do açúcar e de vegetais frescos (EUROPEAN COMMISSION, 1960) também foram. As taxas de autossuficiência deles no mercado europeu chegaram a ser iguais a 100% ou até superiores. Essas taxas variaram mais quando os novos Estados membros associaram-se à CEE. Em 1973, Reino Unido, Irlanda e Dinamarca, formando a "Europa dos Nove" (CE-9), aderiram às comunidades. Em 1981, foi a vez da Grécia ("Europa dos Dez", CE-10) e, em 1985, de Portugal e Espanha ("Europa dos Doze" CE-12), países essencialmente agrários. A Tabela 4 traz dados da CE-6[7] e da CE-9, da CE-10 e da CE-12, a fim de identificar as taxas de autossuficiência do setor antes e depois da institucionalização da PAC e dos primeiros alargamentos comunitários:

Tabela 4 – Taxas de Autossuficiência em alguns tipos de produtos na CE Antes de depois da PAC (em %)

	1957 1958	**1961 1962**	**1963 1964**	**1964 1965**	**1973 1974**	**1973 1974**	**1979 1980**	**1979 1980**	**1985 1986**	**1985 1986**
	CE-6	CE-6	CE-6	CE-6	CE-6	CE-9	CE-9	CE-10	CE-10	CE-12
Trigo	93	95	102	104	114	103	116	117	132	112
Cereais Totais	85	83	87	85	97	91	101	101	121	114
Açúcar	99	92	98	100	111	91	125	124	135	129
Vegetais Frescos	105	103	102	102	97	93	96	98	101	107
Frutas Frescas	94	92	91	98	86	80	79	83	83	87
Carne bovina	89	91	88	85	95	99	99	98	108	106
Carne suína	100	100	100	99	99	100	101	100	102	102
Ovos	90	95	97	97	100	100	102	102	102	N/A
Manteiga	-[8]	-	-	-	117	97	119	119	133	110
Óleos e gorduras	39	41	38	38	42	39	81	N/A	59	63

[7] O Tratado de Fusão, de 1965, que criou as Comunidades Europeias (CE) representadas por CECA, EURATOM e CEE, entrou em vigor em 1967. Para facilitar as citações, refere-se à CE-6, CE-9, CE-10 e CE-12, e não mais à CEE-6, etc. quando se tratar da CE pós-1967, ano em que o Tratado de Fusão entrou em vigor.

[8] Não constam dados da fonte original.

Leite	-	-	-	-	100	100	101	101	101	102
Vinho	95	92	97	95	117	115	105	N/A	102	105

Fonte: Adaptação própria a partir de ACKRILL, 2000, p. 74.

Os dados que seguem na Tabela 5 revelam a importância decrescente da agricultura e da pecuária nas economias dos Estados membros da CE-6, na CE (média) e no Reino Unido, tanto em termos da participação percentual da força de trabalho empregada, quanto da agricultura no PIB, entre os anos de 1958 e 1982. Destaca-se a heterogeneidade dos perfis da estrutura agrícola no que se refere ao nível empregabilidade de mão de obra em cada um deles: o setor tinha maior importância para a França e para a Itália, ainda que a taxas decrescentes, e menor para a Alemanha Ocidental e para o Reino Unido. Essas características particulares foram determinantes para marcar as diferenças de interesses tanto na formulação da PAC original quanto no seu modo de funcionamento:

Tabela 5 – Importância da agricultura/pecuária para os Estados membros da CEE e para a CEE Empregos Agrícolas no total da força de trabalho (A) e na participação da agricultura no PIB (B)(em %)

País/Ano	1958		1968		1973		1982	
	A	B	A	B	A	B	A	B
Bélgica	9,4	7,4	5,6	4,9	3,8	4,1	2,9	2,6
Luxemburgo	17,9	8,8	12,2	4,6	9,5	3,7	4,7	3,4
Países Baixos	12,6	10,7	7,9	6,9	6,8	5,7	4,9	4,4
Alemanha Ocid.	15,7	7,5	9,9	4,4	7,5	3,1	5,4	2,2
França	23,7	10,2	15,7	7,5	11,1	7,1	8,2	4,3
Itália	34,9	18,5	22,9	9,9	18,7	8,6	12,2	6,3
CE (média)	19,2[a]	12,2[a]	12,0[b]	6,3[b]	8,3[c]	5,2[c]	7,6[d]	3,9[d]
Reino Unido	4,4	4,4	3,5	3,0	2,9	2,9	0,7	2,3

(a) CE-6 (b) CE-6 (c) CE-9 (d) CE-10

Fonte: EUROPEAN COMMISSION, 1984.

Depois que a PAC foi aprovada, a Europa Ocidental também se tornou a principal região do mundo em termos de volume de trocas internacionais (contando

as importações e exportações) de bens agrícolas e intermediários e no grupo de produtos que apresentava o maior dinamismo no comércio agrícola internacional: alimentos de origem agrícola e pecuária processados de alto valor adicionado. Isso se deu não só pelo apoio da PAC à continuada ampliação da produtividade do trabalho e da especialização, o que, de fato, fez com que a taxa de produtividade da agricultura se aproximasse ao da indústria em vários países da Europa, senão pela progressiva liberalização dos mercados agrícolas nacionais. Portanto, infere-se que a PAC ajudou a acelerar a integração econômica da CE, estimulando o comércio intrarregional de bens agroalimentares.

Na Tabela 6 nota-se, sobretudo após a década de 1960, a crescente ampliação das exportações de alimentos processados de alto valor adicionado pela CE e a queda das suas importações de bens agrícolas mais básicos. As exportações do setor aumentaram porque os excedentes agrícolas passaram a ser exportados.

Tabela 6 – Participação de diferentes tipos de produtos agrícolas nas importações e exportações europeias (da CEE) (em %, 1952-1980)

	1952-1959	1959-66	1966-1973	1973-1980
Importações				
Produtos agrícolas a granel[9]	40,8	38,0	34,3	31,6
Monoculturas[10]	22,9	21,0	21,5	20,2
Alimentos de alto valor adicionado[11]	24,5	28,0	30,1	32,4
Produtos processados[12]	11,9	12,9	14,0	15,8
Participação da Europa no mundo				
Produtos agrícolas a granel	62,7	58,1	55,6	52,4
Monoculturas	40,7	42,4	44,3	45,8
Alimentos de alto valor adicionado	68,4	67,1	64,2	61,6
Produtos processados	65,6	54,9	54,9	54,6
Exportações				
Produtos agrícolas a granel	22,0	24,2	24,5	22,8

[9] Produtos homogêneos que podem ser transportados em grande quantidade, como grãos em geral.
[10] Culturas monocultoras cultivadas de forma extensiva e em larga escala.
[11] Alimentos parcialmente processados pela indústria agroalimentar.
[12] Alimentos totalmente processados pela indústria agroalimentar.

Monoculturas	19,3	14,4	13,4	12,8
Alimentos de alto valor adicionado	37,9	40,0	39,7	41,9
Produtos processados	20,8	21,4	22,4	22,5
Participação da Europa no mundo				
Produtos agrícolas a granel	17,8	18,3	21,6	22,9
Monoculturas	18,6	14,4	16,9	20,1
Alimentos de alto valor adicionado	52,5	53,0	57,5	64,8
Produtos processados	45,4	47,1	53,1	58,1

Fonte: APARICIO, PINILLA e SERRANO, 2006, p. 27.

No decorrer dos anos 1970 e 1980, os governos, representados no Conselho de Ministros da Agricultura, aprovaram mais subsídios e diversas regulações aos produtos estrangeiros pelas vias da PAC de modo a fazer face aos constantes superávits produtivos, principalmente de cereais, produtos lácteos e carne. Também aceitaram a concessão de compensações para controlar a oferta através de esquemas de rotação de terras e de estocagem, do uso de regulamentações sanitárias e fitossanitárias aplicados aos bens importados e estímulos à eliminação excedentes por meio de exportações (OTERO; PECHLANER; GÜRCAN, 2013).

Em função da necessidade de aplicar mais recursos financeiros para bancar esses instrumentos, o fundo de recursos do orçamento comunitário designado à PAC, aprovado juntamente com ela, dominou as despesas do orçamento comunitário durante décadas, tornando-a a política comum mais dispendiosa das comunidades europeias até a década de 1990. Todos os membros dividiam os custos da PAC de acordo com os recursos do Fundo Europeu de Orientação e Garantia (FEOGA), gerenciado pela Comissão Europeia. Desde o início, o FEOGA foi pensado para que os seus recursos harmonizassem as condições estruturais dos Estados membros da CEE no campo. Neste sentido, a PAC foi a primeira experiência de adoção de um método comunitário constituído a partir de um fundo coletivo para o seu financiamento, com vistas à realização de uma política agrícola verdadeiramente estrutural (LASCHI, 2011).

No entanto, no seu plano original, apenas um terço do orçamento total do FEOGA foi destinado às medidas estruturais; o restante ficou a cargo dos Estados,

tendo em vista que o regime era de cofinanciamento e foi constituído de medidas de sustentação de preços, garantia de renda aos produtores e políticas comerciais. O mecanismo de apoio a preços mínimos garantidos em um alto patamar – maior que a média internacional para cada item – se destacou, formando a "espinha dorsal" da PAC, devendo ser aplicado por todos os Estados membros de maneira igual (PEZAROS, 1998). Abaixo foram categorizados os principais instrumentos da PAC por produto no ano em que a PAC entrou em vigor (1967):

Quadro 1 – Principais instrumentos usados na implementação da PAC (1967) – Produtos Selecionados

Produtos **Instrumentos**	**Cereais**	**Açúcar**	**Prod. Lácteos**	**Carne Bovina e de Carneiro**	**Frutas e Vegetais Frescos**	**Vinho**
Preço de Intervenção[13]	X	X	X	X	X	X
Ajuda para Estocagem			X	X		X
Ajuda Direta			X	X	X	
Taxas de Importação e Restrição à Exportação	X	X	X	X	X	X
Preço Mínimo Garantido	X					
Quotas de Produção		X	X			

Fonte: ROSEBLATT, 1988, p. 7.

[13] Esse preço era uma "garantia" aos produtores de que o preço de mercado do seu produto não iria cair abaixo no nível mínimo fixado.

O orçamento das comunidades tinha limites teóricos. A premissa legal colocada pelo Tratado de Roma de 1957, que estabeleceu a CEE, chamada Regra do Orçamento Equilibrado, determinava que os gastos deveriam, no mínimo, ser iguais à arrecadação, isto é, não poderia haver déficits orçamentários em cada ano fiscal. Essa regra foi quebrada somente na metade dos anos 1980 quando outras medidas temporárias e excepcionais foram necessárias para autorizar a CEE a continuar financiando os altos custos da PAC. Até lá, a Regra teve larga adesão (ACKRILL, 2000).

A previsão do orçamento comunitário plurianual, que incluía a previsão com os gastos com a PAC, era proposta pela Comissão Europeia e depois encaminhada à aprovação do Conselho de Ministros da Agricultura, que tinha natureza intergovernamental. A Assembleia Parlamentar permanecia sem função legislativa e, por isso, foi a instituição com menor voz no processo sobre a conformação e o funcionamento da PAC. Mesmo que as decisões continuassem tendo que ser por unanimidade no Conselho de Ministros, ele permaneceu sendo a única instituição comunitária com poder de bloquear as propostas da Comissão Europeia sobre os instrumentos e o orçamento da PAC.

Algumas vezes, os gastos com a PAC implicaram em que as despesas ficassem próximas de quebrar com a Regra do Orçamento Equilibrado (RIEGER, 2005), até o ponto em que gerou uma séria crise orçamentária nos anos 1980 e fortes pressões internacionais em reação ao protecionismo da Europa na agricultura. A PAC havia se tornado uma política muito dispendiosa em relação à pequena participação média da agricultura no PIB de cada economia e à pequena empregabilidade média da mão de obra no campo. Certamente, o gradativo volume de gastos com a PAC foi uma das principais razões para que a Comissão Europeia pleiteasse uma reforma estrutural da PAC, que acabou acontecendo somente em 1992. A evolução dos montantes gastos com a PAC está na Tabela 7:

Tabela 7 – Orçamento comunitário e gastos com a agricultura (em euros e % do total)

1965	1975	1985	1995

	Milhões €[14]	%	Milhões €	%	Milhões €	%	Milhões €	%
Orçamento Geral Total	339	100	4826,4	100	28833,2	100	68408,6	100
Gastos com a agricultura	28,7	8,5	4404,4	72,2	20413,3	70,8	37850,1	55,3

Fonte: RIEGER, 2005, p. 165.

Em decorrência disso, ao longo das décadas seguintes, os padrões de financiamento da PAC, que teriam de ser adaptados à Regra do Orçamento Comunitário, foram alvos de significativas divergências na esfera decisória comunitária, uma vez que alguns países que mais contribuíam com o orçamento – que variava primordialmente com o Produto Nacional Bruno (PNB) – não eram os que mais recebiam recursos via PAC. Os efeitos distributivos da PAC também resultaram em conflitos. Isso ocorreu porque, depois de oficialmente entrar em vigor, em 1967, quando todos os preços mínimos foram determinados, a PAC foi aprovada como um "somatório" de demandas e não como uma política resultante de estratégias de harmonização entre os mercados da CE. Na prática, essa escolha refletia o fato de que os objetivos de fazer da PAC uma política estrutural havia ocupado um lugar de menor relevância desde que a Comissão, a instituição supranacional no processo decisório, havia enfrentado grandes obstáculos para aprovar sua proposta original junto ao Conselho de Ministros depois da Conferência de Messina. Todas as decisões relativas à PAC dependiam do Conselho e, consequentemente, dos interesses nacionais dos Estados que mais tinham poder de barganha. A heterogeneidade de posições nessa instituição implicou em contrariedades para se encontrar um denominador comum sobre o formato original da PAC e o sistema decisório comunitário foi posto em xeque. O mesmo aconteceria com as reformas da PAC posteriormente.

CONFLITOS DE INTERESSES E MUDANÇAS INCREMENTAIS NA PAC

A escolha pelo mecanismo de apoio ao nível de preços como o instrumento mais importante de operacionalização da PAC deve ser entendida com base na

[14] Euro a preço de 2004.

percepção de alguns membros da CEE de que, no início da década de 1960, qualquer outro mecanismo escolhido resultaria em maiores custos financeiros e políticos para o modesto orçamento comunitário do que as opções mais imediatistas adotadas (KAY e ACKRILL, 2010, p. 123). Nas "maratonas agrícolas", iniciadas em 1963 e findadas em 1967, nas quais foram negociados os preços comuns mínimos dos cereais e dos demais bens, França e Alemanha entraram em uma corrida em busca de suas próprias vantagens. Sem dúvida, pelo lugar que a agricultura ocupava em termos históricos, políticos, econômicos e sociais na França, ela era a principal interessada em estipular os preços comuns dos bens agrícolas segundo os seus desígnios. A agricultura francesa tinha posição dominante na CE desde o final dos anos 1950, quando as taxas de crescimento do setor e de sua economia cresceram muito, embora, em contrapartida, o número de propriedades rurais declinasse. O país mostrava dificuldades de lidar com os crescentes estoques agrícolas, que ameaçavam gerar desequilíbrios nas finanças do país. Neste fluxo, a PAC teria um papel indispensável para a solução do "problema do campo", que, no contexto da agitação rural generalizada que vivenciava a França na década de 1960, era considerada uma questão prioritária para o governo.

Durante as "maratonas", o governo francês mostrou forte determinação em assegurar um acordo de integração agrícola vantajoso para os produtores rurais do seu país (WEBBER, 1998). Com o objetivo de aumentar a renda agrícola e necessitando lidar com o grande volume de produção, além do problema decorrente dos baixíssimos níveis de preços se comparados aos demais países da CE, entre 1963-1967 o governo francês passou a incorporar de maneira mais acentuada as demandas dos lobbys agrícolas em defesa de um acordo rápido com relação à PAC. Para reforçar a posição francesa frente à alemã na CE, era preciso garantir as exportações dos excedentes agrícolas dentro do mercado preferencial europeu, mantendo os mecanismos que há tempos protegiam essa atividade no país. Como a Alemanha desempenhava um papel de liderança no direcionamento das políticas industriais comunitárias desde o início do processo de formação do mercado comum europeu, a França queria garantir o seu papel de destaque na formulação da PAC, de forma que essa política lhe permitisse compensar a baixa competitividade de sua base industrial (FEARNE, 1997).

Na Alemanha Ocidental, os preços dos bens agroalimentares, sobretudo de cereais, eram muito elevados, face à baixa eficiência do setor e à crescente importância da indústria. Na sociedade alemã do pré e pós-Segunda Guerra, a agricultura não desempenhava um papel central em termos econômicos e a Alemanha continuava sendo grande importadora de alimentos. Por isso, a necessidade de garantir a oferta de bens agroalimentares a preços mais baixos e de abrir o mercado europeu para os seus bens industrializados foi o principal motivo para a insistência da Alemanha em negociar os marcos da integração regional agrícola da Europa (GERMOND, 2010).

Até o início da mais séria crise política entre franceses e alemães sobre os caminhos do processo europeu de integração regional, que aconteceu nesse período por causa dos termos da PAC, "a França parecia estar disposta a fazer concessões importantes no setor industrial, de especial interesse da Alemanha, cujo mercado era o principal destino das exportações agrícolas francesas" (GRANT, 1997, p. 63). Mas logo que a Comissão apresentou a proposta de unificação dos preços dos cereais ao Conselho de Ministros da Agricultura, em 1963, as reações alemãs e francesas a elas enfatizaram os seus diferentes interesses (GERMOND, 2010) e as negociações, dali até o final das "maratonas", foram mais problemáticas. Enquanto a França reclamava que as compensações prometidas aos demais países desestabilizariam o seu mercado, os alemães desejavam preços mínimos mais baixos do que a proposta da Comissão. Na prática, essa fase se caracterizou por barganhas políticas bilaterais entre as delegações francesa e alemã, deixando o papel coadjuvante aos demais Estados membros da CE e à própria Comissão (WEBBER, 1998; LUDLOW, 2007).

Na impossibilidade de se chegar a um consenso sobre os preços que lhe fossem convenientes, a França partia do princípio de que qualquer Estado Membro dispunha do direito de veto no Conselho de Ministros quando se considerasse afetado em seus interesses vitais. O governo francês também atribuía especial importância ao financiamento da política, uma vez que via com preocupação a possibilidade de mudanças na redistribuição dos recursos do FEOGA, os quais eram prioritariamente destinados à França, e no modo de operação do mercado agrícola comum, sobretudo porque, a partir de 1965, os votos no Conselho de Ministros

passariam a ser por maioria qualificada[15]. A relação franco-alemã era conturbada, pois os dois países não conseguiam chegar a um acordo sobre as propostas da Comissão Europeia.

Ao fim e ao cabo, em 1964, a Alemanha cedeu às demandas da França e os preços comuns foram fixados em um nível mais compatível com a demanda francesa (FONSECA, 1994), em média, superiores ao mercado mundial, como mostra a tabela abaixo. Até 1967, foram aprovados os preços comuns de outros bens, todos em patamares mais elevados do que queriam os alemães:

Tabela 8 - Preços de alguns bens agrícolas na CE se comparado aos níveis de preços mundiais 1967/1968

Produto	Preço comum na CEE (UA[16] por 100 Kg) (1)	Preço no Mercado Mundial (UA/100 kg) (2)	(1) como percentagem do (2)
Trigo	10,7	5,8	185
Arroz	18	15,3	117
Cevada	9,1	5,7	160
Milho	9	5,6	160
Açúcar	22,3	5,1	438
Carne Bovina	68	38,8	175
Ovos	51,1	38,7	132
Manteiga	187,4	47,2	397
Azeite	115,6	69,8	166

Fonte: FENNELLL, 1997

Os alemães aceitaram preços mínimos mais altos porque esperavam que a França e outros Estados membros apoiassem a iniciativa por uma cooperação política mais próxima entre os Seis e que os franceses fizessem o mesmo em outras questões dali adiante, a partir de pressões no Conselho de Ministros (WEBBER, 1998). Desse modo, a delegação francesa, de maneira geral, foi bem-sucedida em

[15] Essa mudança somente ocorreu vinte anos depois, com a aprovação do Ato Único Europeu.
[16] Todos eles foram expressos em "unidades de conta" (*Unity of Account* - UA) definidos em dezembro de 1952, quando a CECA a criou como uma referência monetária para o seu orçamento. Depois foi incorporada pela CEE. Inicialmente, uma UA equivalia a US$ 1,00.

alcançar os seus objetivos na agricultura, não somente em relação à Alemanha, mas em relação à Comissão, cujas competências na fixação de preços comuns ficaram reduzidas ao mínimo. Em geral, os consumidores europeus tiveram que adquirir certos tipos de produtos agrícolas a preços bem mais altos do que aqueles praticados no mercado internacional, tendo em vista o elevado grau de proteção do mercado agrícola comum europeu.

O cenário que se desenhou no período seguinte não foi mais positivo para a integração europeia. Na verdade, o início dos 1970 marcou um ponto de inflexão no padrão que tinha caracterizado o ambiente pós-Segunda Guerra. Uma série de choques introduziu elementos de instabilidade na ordem internacional da Guerra Fria. Nesta conjuntura, entre a metade da década de 1970 e 1980 os dispêndios com a PAC alcançaram 90% do orçamento comunitário (GUIRAO, 2010, p. 16). Diante disso, a Comissão Europeia começou uma sequência de ações para reformá-la, confrontando, na maioria das vezes, o Conselho de Ministros sob forte influência francesa. Segundo os argumentos da Comissão, era necessário definir uma política de desenvolvimento rural e incentivar a concessão de ajudas diretas aos produtores, desvinculando o nível de apoio ao volume produzido, a fim de sanar definitivamente os problemas estruturais e quebrar a lógica na qual o país que mais produzisse também seria o mais apoiado pelos instrumentos da PAC.

Nos anos 1980, os problemas não cessaram de se agravar: excedentes de produção cada vez maiores, graças ao desequilíbrio entre a oferta crescente e a demanda estagnada, impedimentos para o escoamento da produção, além da concorrência cada vez mais acirrada no mercado internacional (CARÍSIO, 2006). Os estoques dos principais produtos agrícolas europeus atingiram níveis alarmantes. Mas somente foram feitas mudanças incrementais na PAC, que não alteraram seus principais mecanismos operacionais e orçamentários.

A fase seguinte do projeto de integração da Europa foi “relançada” para superar o ceticismo do período anterior a partir de um programa para a realização definitiva do mercado comum. Neste sentido, o Ato Único Europeu, apresentado em 1985, propôs renovar o objetivo da CE de realizar uma área econômica integrada onde, além de bens e serviços, pessoas e capitais poderiam se mover livremente entre os mercados dos Estados membros (BUREAU, 2012). Assinado em Luxemburgo, em 1986, o Ato Único teve o relevante papel de buscar estabelecer um

arranjo equilibrado entre as instituições comunitárias, complementando os tratados anteriores e instituindo mecanismos decisórios que pudessem desenvolver as instituições da CE. Determinou ainda maior envolvimento da Assembleia Parlamentar – a qual passou a se chamar Parlamento Europeu (PE) e que havia passado a ser eleito diretamente pelos cidadãos em 1979 – nas deliberações do bloco europeu, embora ainda tivesse papel estritamente consultivo em relação à atividade do Conselho na questão agrícola. O Ato Único também recompôs as decisões por maioria qualificada pelo Conselho de Ministros (5/6 dos governos dos Estados Membros) (KLINGL, 2014).

Impactos de importantes acontecimentos para a integração europeia, como a Queda do Muro de Berlim, em 1989, e o fim do bloco soviético, em 1991, abriram possibilidades de uma futura candidatura dos países da Europa do Leste e Central à CE. Neste sentido, o Tratado de Maastricht, que instituiu a União Europeia (UE), em 1992, teve como objetivo aprofundar o projeto europeu de integração econômica, preparando a cooperação na área monetária, o "primeiro pilar", de caráter supranacional, e que reuniu as comunidades já existentes (CECA, EURATOM e CEE). O Tratado igualmente inseriu novos elementos da integração política, agregando assuntos como cidadania e política comum em matéria de política externa e de segurança, além de assuntos internos e de justiça, respectivamente o segundo e o terceiro "pilar" da UE, ambos sujeitos à cooperação intergovernamental. Esse tratado introduziu o sistema codecisão legislativo junto ao Conselho, reforçando o papel nas nomeações. Em síntese, o Tratado de Maastricht procurou promover "mais" integração na Europa, demonstrando que o projeto procurava se reinventar para responder às mudanças no contexto internacional sem os constrangimentos da ordem bipolar.

Mais do que nunca, parecia ser o momento para que os políticos europeus abandonassem os seus discursos falaciosos de modo que, no lugar de uma integração em que persistissem os interesses nacionais, pudesse se estabelecer a solidariedade de um projeto que buscava construir, de fato e não só nos textos dos Tratados, um espaço de convivência em paz e harmonia para as suas próximas gerações. Era a hora de fazer uma indispensável ruptura com as práticas tradicionais de construção da integração à margem dos cidadãos e dos grupos sociais (TREIN, 2013) e conferir maior legitimiade às instituições supranacionais.

Neste contexto, em 1992, a primeira reforma estrutural da PAC foi aprovada. Na verdade, ela criou uma lógica que abriu possibilidades para novas reformas, pois os instrumentos de operacionalização da PAC foram modificados, mas a sua essência protecionista foi mantida. Até ali, os Estados membros haviam encontrado espaços abertos na estrutura de governança política da UE para garantir os interesses nacionais, especialmente do grande capital da Europa. No Conselho de Ministros, alguns Estados membros, especialmente a França, conseguiram minar os esforços da Comissão em prol de uma política agrícola estrutural, mostrando que os Estados membros tinham dificuldade de trabalhar pela convergência. Na prática, houve perda de conteúdo e de foco no projeto federalista e a integração econômica foi a verdadeira *raison d'être* da UE (DINAN, 2007) porque sem a integração política, foram preservadas as divergências entre os membros da UE.

CONCLUSÃO

Após a discussão desde as origens da PAC, as conclusões desse *paper* são as seguintes: a) Em 1962, quando essa política foi institucionalizada, a estrutura da agricultura dos mercados nacionais europeus era completamente diferente do período das grandes guerras mundiais. Desde o fim da década de 1950, desequilíbrios de mercado se configuravam não mais pela carência, mas pelo excesso de oferta de determinados tipos de bens. Dessa forma, a PAC não foi formulada para resolver exclusivamente o problema da escassez de alimentos nos "Seis da Europa" naquele período, mas para gerenciar os excedentes de várias categorias de produtos agrícolas, um inconveniente aos produtores; b) apesar de a PAC ter sido a primeira política comum da Europa, simbólica porque por décadas ganhou destaque no discurso político e grande aporte financeiro da CE/UE, além de ter logrado manter a agricultura de alta produtividade e liberalizado o mercado comum europeu nesse setor, tal política não se explica pela equação econômica, isto é, ela não tem importância primordialmente econômica no processo europeu de integração regional. A agricultura era um setor que nos anos 1950 e 1960 perdeu espaço no PIB para a indústria e os serviços, de alto custo ao orçamento comunitário face à sua participação na economia e era muito suscetível a lobbys

agrícolas. Portanto, os determinantes políticos, geopolíticos e sociológicos da PAC, na maioria das vezes, foram mais importantes do que seus retornos econômicos. Não por acaso, a reforma da PAC de 1992 aconteceu somente quando os desequilíbrios internos ficaram insustentáveis. Foram a importância histórica e simbólica da agricultura para a sociedade europeia e a forte tradição do campo que a sustentaram praticamente nos mesmos moldes até os anos 1990, depois que as críticas da sociedade à PAC passaram a ressoar nas instituições políticas; c) as origens e o início do funcionamento da PAC, as divergências entre os Estados nacionais e as nuances das relações político-institucionais no processo decisório no período analisado revelam muito sobre a natureza e o funcionamento da CE/UE.

Percebe-se que não houve legitimidade suficiente da Comissão Europeia, uma instituição supranacional, no processo de tomada de decisão da PAC. Desde o início, ela não conseguiu equilibrar interesses nacionais divergentes, uma vez que o Conselho de Ministros foi o principal órgão legislador que até a metade dos anos 1980 e decidia por unanimidade. Ao mesmo tempo, a estrutura decisória da CE não permitiu que os cidadãos participassem da sua formulação e tampouco das propostas de reformas. Consequentemente, ao longo das décadas, a PAC favoreceu alguns interesses e mecanismos operacionais e de distribuição de recursos orçamentários, dificultosos de serem modificados adiante. Por meio da análise das origens do processo de integração regional da Europa na agricultura após o fim da Segunda Guerra Mundial, conclui-se que a ampliação das bases econômicas da CE/UE foi priorizada em detrimento da construção uma verdadeira comunidade política entre Estados europeus. A ideia de Europa unida na diversidade e orientada por uma união política, como pensada pelos federalistas no pós-Segunda Guerra, não foi prioridade.

REFERÊNCIAS

ACKRILL, Robert. *The Common Agricultural Policy*. Sheffield: Sheffield Academic Press, 2000.

ALTER, Karen J.; STEINBERG, David. The Theory and Reality of the European Coal and Steel Community. In: MEUNIER, Sophie; McNAMARA, Kathleen R. (Orgs.) *Making History*: European Integration and Institutional Change at Fifty. Oxford: Oxford University Press, 2009, p. 89-104.

ALVAREZ-CUADRADO, Francisco; PINTEA, Michaela. A quantitative exploration of the golden age of European growth: structural change, public investment, the Marshall plan and intra-European trade. *McGill University Working Papers*, n.1, 2005.

APARICIO, Gema; PINILLA, Vicente; SERRANO, Raúl. Europe and the International Agriculture and Food Trade, 1870-2000, *IEH Congress Paper***.** Helsinki, 2006.

BADINGER, Harald; BREUSS, Fritz. What Has Determined the Rapid Post-War Growth of Intra-EU Trade? *IEF Working Paper*, n. 48, 2003, p. 1-25.

BUREAU, Jean-Christophe. *Enlargement and reform of the EU Common agricultural policy: impacts on the western hemisphere countries*. Washington, D.C.: Inter-American Development Bank*,* 2002.

BURGESS, M. *Federalism and European Union*: the Building of Europe, 1950-2000. London and New York: Routledge, 2000.

BROADBERRY, Stephen. Explaining Anglo-German productivity differences in services since 1870, *European Review of Economic History*, v. 8, n. 3, 2006, p. 229-262.

CATTANEO, Carla; VELO, Dario. Variable Geometry Europe: an interpretation of the European Integration Development. In: 4th BIENNUAL INTERNATIONAL CONFERENCE OF ECSA, Charleston. *Papers...* Charleston, 11-14 May, 1995.

CARÍSIO, Maria Clara Duclos. *A. Evolução da Política Agrícola Comum da União Europeia e seus Efeitos sobre os Interesses Brasileiros nas Negociações Internacionais sobre Agricultura.* Tese Apresentada ao Curso de Altos Estudos do Itamaraty. Brasília: IRBr: FUNAG, 2006.

CHANG. Ha-Joon. *Rethinking public policy in agriculture*: *lessons from distant and recent*. Rome: FAO, 2009.

DINAN, Desmond. Fifty Years of European Integration: A Remarkable Achievement. *Fordham International Law Journal*, v. 31, n. 5, p. 1117-1142, 2007.

EICHENGREEN, Barry. *A Globalização do capital:* história do Sistema Monetário Internacional. São Paulo: Editora 34, 2002.

EIJSBOUTS, Tom. Authority or Stability Flexibility in the Light of Constitutional History. In: SCHRAUWEN, Annette (org.). *Flexibility in Constitutions Forms of Closer Cooperation in Federal and Non-Federal Settings*. Groningen: Europa Law - Publishing, 2002, p. 107-119.

EUROPEAN COMMISION. *Agricultural and food trade*. DG Agriculture and Rural Development, Unit Farm Economics. Brussels, 2017.

EUROPEAN COMMISSION. *The Agriculture Situation in the Community*: 1983 Report. Brussels, 1984.

EUROPEAN COMMISSION. *Proposals for the Working Out and Putting into Effect of the Common Agricultural Policy in Application of Article 43.* Brussels, 1960.

FENNELL, Rosemary. *The Common Agricultural Policy: Continuity and Change.* Oxford: Clarendon Press, 1997.

FRIEDMANN, Harriet. The Political Economy of Food: a Global Crisis. *New Left Review*, v. I, n. 197, p. 29-57, 1995.

FRIEDMANN, Harriet; McMICHAEL, Philip. Agriculture and the State System: the rise and decline of national agricultures:1870 to the present. *Sociologia Ruralis*, v. XXIX, n. 2. p. 93-117, 1989.

GERMOND, Carine. Obstacle to reform? Farm interest groups and the Common Agricultural Policy, 1968-1984, *EUSA Conference Paper***.** Boston, 2-5 Mar, 2011.

GÖTEMAKER, Manfred. The failure of EDC and European Integration, em KÜHNHARDT, Ludger (org.). *Crises in European Integration: Challenges and Responses, 1945-2005*. New York: Berghahn Books, 2011, p. 33-48.

GRANT, Wyn. Is Agricultural Policy Still Exceptional? *The Political Quaterly Publishing,* v. 66, n. 3, p. 156-169, 1995.

GUIRAO, Fernando. Introduction to Special Issue on CAP Reform. *Journal of European Integration History*, v. 16, n. 2. p. 13-24, 2010.

JOSLING, Tim. Western Europe. In: ANDERSON, K. (org.). *Distortions to Agricultural Incentives:* a Global Perspective, 1955-2007. Washington, D.C.; World Bank and Palgrave Macmillan, 2009, p. 115-176.

KAY, Adrian; ACKRILL, Robert. Problems of Composition, Temporality and Change in Tracing the Common Agricultural Policy through Time, *Journal of European Integration History*, v. 16, n. 2, p. 123-142, 2010.

KLINGL, Bernard J. L. *A evolução do Processo de Tomada de Decisão na União Europeia e a sua repercussão para o Brasil*. Tese Apresentada ao Curso de Altos Estudos do Itamaraty. Brasília: IRBr: FUNAG, 2014.

KNUDSEN, Ann-Christina. Ideas, Welfare, and Values: Framing the Common Agricultural Policy in the 1960s. In: PATEL, Kiran. (org.). *Fertile Ground for Integration?* Baden-Baden: Nomos, 2009, p. 61-1-78.

LASCHI, Giuliana. Agricultores y sus intereses en el processo de integración: ¿Qué Política par qué tipo de Agricultura?", *Puente@Europa,* n. 1, 2011.

LOTH, Wilfried. Sources of European Integration: the Meaning of Failed Interwar Politics and the Role of World War II. In: KÜHNHARDT, Ludger. (org.) *Crises in European Integration*, 1945-2005. New York: Berghahn Books, 2011, p. 19-32.

LUDLOW, Piers. The making of the CAP: towards a historical analysis of the EU's first major common. *Contemporary European History*, v. 14, n. 3, p. 347-371, 2007.

MARTÍN-RETORTILLO, Miguel; PINILLA, Vicente. Patterns and Causes of Growth of European Agricultural Production 1950-2005. *Documentos de Trabajo*, n. 1302, 2013, p. 1-36.

MARTIN, John; LANGTHALER, Ernst. Paths to Productivism: Agricultural Regulation in the Second World War and its Post-War Legacy in Great Britain and German-Annexed Austria. In: BRESSLEY, Paul; SEGERS, Yves; VAN MOLLE, Leen. (orgs). *War, Agriculture, and Food: Rural Europe from the 1930s to the 1950s*. New York: Routledge, 2012, p. 55-74.

MAZOYER, Marcel; ROUDART, Laurence. A *History of World Trade Agriculture: From the Neolithic Age to the Current Crisis*. London: Earthscan, 2006.

MILWARD, Alan S. *The European Rescue of the Nation-State*. London: Routledge, 1992.

MUIRHEAD, Bruce; ALMAS, Reidar. The Evolution of Western Agricultural Policy Since 1945, In: ALMAS, Reidar; CAMPBELL, Hugh (orgs.). *Rethinking Agricultural Policy Regimes: Food Security, Climate Change and the Future Resilience of Global Agriculture*, Bingley: Emerald, 2012, p. 23-49.

NEDERGAARD, Peter. Market failures and government failures: A theoretical model of the common agricultural policy. In: EUSA 9th BIENNIAL INTERNATIONAL CONFERENCE, Austin. *Papers...* Austin, 31 Mar. – 2 Apr., 2005.

ORGANIZATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD). *Agricultural Statistics, 1955-1968*, Paris, 1969.

OTERO, Gerardo; PECHLANER, Gabriela; GÜRCAN, Efe. The Political Economy of "Food Security" and Trade: Uneven and Combined Dependency, *Rural Sociology*, v. 78, n. 3, p. 263-289, 2013.

PEZAROS, Pavlos D. An introduction to the Common Agricultural Policy: Principles, objectives and orientations. In: BAOURAKIS, George (Org.). *The Common Agricultural Policy of the European Union*: New market trends. Cahiers Options Méditerranéennes n. 29, p. 2-20, 1998.

PRIKS, Ardi. *The rise and decline of price support based European Common Agricultural Policy.* Master thesis in Political Science. Amsterdam, 2012.

RIEGER, E. Agricultural Policy: Constrained Reforms. In: WALLACE, Hellen; POLLACK, Mark; YOUNG, Alaisdair. (orgs.). *Policy Making in the European Union*. Oxford: Oxford University Press, 2005, p. 161-190.

ROSENBLATT, Julius. *The Common Agricultural Policy of the European Community: Principles and Consequences.* New: York: International Monetary Fund, 1988.

ROSS, Stewart. Causes and Consequences of the Second World War. London: Evans Brothers, 2003.

SCHWARZE, Jürgen. The development of the European Union: from a common market to a political union, Ritsunmeikan Law Review, v. 1, n. 23, 2006, p. 91-98.

SHAW, John. *World Food Security: A History since 1945*. New York: Palgrave MacMillan, 2007.

SIDJANSKI, Dusan. L'Avenir Féderaliste de L'Europe. La Communauté européenne, des origines autraité de Maastricht, *Canadian Journal of Political Science*, v. 28, n. 2. 1992, p. 370-371.

STEINBERG, James. *An ever closer Union: European Integration and its implications for the future of US-European Relations*. Santa Monica: Rand, 1993.

SWINNEN, Johan F. M.; BANERJEE, Anurag N.; DE GORTER, Harry. Economic Development, Institutional Change and the Political Economy of Agricultural Protection: *Agricultural Economics*, v. 26, n. 1, 2001, p. 25–43.

THIEMEYER, Guido. *Vom "Pool Vert" zur Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft: Europäische Integration, Kalter Krieg*. München: Oldenbourg-Verlag, 1999.

TREIN, Franklin. *Uma contribuição para o entendimento da crise da Europa*. Brasília: IPEA, 2013 (no prelo).

VEIGA, José Eli. *Metamorfoses da Política Agrícola dos Estados Unidos*. São Paulo: Annablume, 1994.

WEBBER, Douglas. The Hard Core: the Franco German Relationship and Agriculture Crisis Politics in the European Union. *RSC Working Paper*, n. 46, 1998.

WEINBERG, Gerhard. Total War: Global Dimensions of the Conflict. In: CHICKERING, Roger; FÖSTER, Stig; GREINER, Bernd (orgs.). *A World at Total War: Global Conflict and the Politics of Destruction, 1937-1945*. Cambridge: Cambridge University Press, p. 19-32, 2010.

Recebido em: 22/10/2018

Aprovado em: 23/09/2019

MONÇÕES
Revista de Relações Internacionais da UFGD
ISSN 2316-8323

MUDANÇAS NA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA EM RELAÇÃO AOS ESTADOS UNIDOS NO INÍCIO DO SÉCULO XXI: DA ACOMODAÇÃO AO BALANCEAMENTO BRANDO

Leandro Wolpert dos Santos
(bolsista CNPq)
Doutorando em Ciência Política no Instituto de Estudos Sociais e Políticos da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (IESP/UERJ).
Integrante dos grupos de pesquisa NEAAPE (Núcleo de Estudos Atores e Agendas de Política Externa), OPSA (Observatório Político Sul-Americano) e GAPE (Grupo de Análise de Política Externa)
leandro_wolpert@hotmail.com

Resumo: O objetivo do artigo é descrever e analisar as principais mudanças ocorridas na política externa brasileira em relação aos Estados Unidos com a alternância dos governos Fernando Henrique Cardoso e Lula da Silva no início do século XXI. No trabalho, são defendidos dois argumentos centrais. Primeiro, de que as principais mudanças ocorridas no período foram nos objetivos: enquanto a política externa de Cardoso apresentou como principal objetivo aproximar o Brasil da potência hegemônica, Lula buscou equilibrar as relações de poder com os EUA, visando a construção de uma ordem internacional multipolar. Segundo, de que tanto fatores sistêmicos quanto domésticos contribuíram para a ocorrência dessas mudanças. Entre os primeiros, destacam-se: i) a reorientação da política externa estadunidense na virada do século XX para o XXI; ii) mudanças gradativas na distribuição mundial de poder no decorrer da primeira década do século XXI; e iii) a ascensão de governos de centro-esquerda na América do Sul. Entre os fatores domésticos, pontuam-se: i) a reestruturação da política doméstica brasileira iniciada com a crise financeira de 1999 e consolidada com as eleições presidenciais de 2002; ii) a reorientação de grupos específicos dentro do Itamaraty; e iii) a própria ascensão de Lula à presidência da República.

Palavras-chave: Mudanças na Política Externa; Política Externa Brasileira; Estados Unidos.

CHANGES IN THE BRAZILIAN FOREIGN POLICY TOWARDS THE UNITED STATES AT THE BEGINNING OF THE 21ST CENTURY: FROM ACCOMMODATION TO SOFT BALANCING

Abstract: The aim of this article is to describe and analyze the main changes that occurred in Brazilian foreign policy towards the United States with the alternation of the Fernando Henrique Cardoso and Lula da Silva governments in the beginning of

the 21st century. In this paper, two central arguments are defended. First, that the main changes that occurred in the period were in the objectives: while Cardoso's foreign policy had as its main objective to bring Brazil closer to the hegemonic power, Lula sought to balance power relations with the US, aiming at the construction of a multipolar international order. Second, that both systemic and domestic factors contributed to the occurrence of these changes. Among the first, the following stand out: i) the reorientation of US foreign policy at the turn of the 20th to the 21st century; ii) gradual changes in the global distribution of power during the first decade of the 21st century; and (iii) the rise of left-of-center governments in South America. Domestic factors include: (i) the restructuring of Brazilian domestic policy that began with the 1999 financial crisis and consolidated with the 2002 presidential elections; ii) the reorientation of specific groups within the Itamaraty; and iii) the rise of Lula to the presidency of the Republic.

Keywords: Foreign Policy Change; Brazilian Foreign Policy; United States of America.

INTRODUÇÃO

Nos primeiros anos do século XXI, as políticas externas[1] de Fernando Henrique Cardoso (FHC) e Luiz Inácio “Lula” da Silva, líderes políticos de estirpes partidárias historicamente rivais no Brasil, despertaram grande interesse na literatura sobre a política externa do país. Uma ampla gama de estudos e análises foi elaborada, a partir de diferentes matizes teóricos e abordagens metodológicas, com o objetivo de comparar as políticas exteriores dos dois mandatários brasileiros e identificar os traços de continuidade (semelhanças) e de mudança (diferenças) entre elas. As conclusões alcançadas engendraram um acirrado debate acadêmico: de um lado, colocam-se aqueles que julgam que o governo Lula, apesar de ter empreendido importantes mudanças em alguns setores específicos da política externa brasileira, manteve as linhas mestras estabelecidas na gestão FHC, ou seja, advogam a tese de mudanças dentro da continuidade (ALMEIDA, 2004a; VIGEVANI; CEPALUNI, 2007; SARAIVA; VALENÇA, 2012). Do outro lado, estão os que consideram que as mudanças verificadas na política externa brasileira com a alternância destes governantes foram bastante substantivas, havendo mais diferenças do que semelhanças entre eles (LOPES; VELLOZO JÚNIOR, 2004; MILANI, 2011; PECEQUILO, 2011).

[1] Por política externa entendemos “*those actions which, expressed in the form of explicitily stated goals, commitments and/or objectives, and porsued by governmental representatives acting on behalf of their sovereign communities, are directed towards objectives, conditions and actors – both governmental and non-governmental – which they want to affect and wich lie byond their territorial legitimacy*” (CARLSNAES, 2002, p.437).

É justamente esse debate acadêmico que o presente artigo busca revisitar, com ênfase especial, entretanto, na análise das relações exteriores com os Estados Unidos. Baseado no modelo analítico elaborado por Hermann (1990), argumenta-se que, com a mudança de governo no Brasil no início do século XXI, as principais mudanças verificadas na política externa brasileira em relação aos EUA foram nos objetivos: enquanto o governo Cardoso teve como principal objetivo acomodar o Brasil à ordem hegemônica estadunidense, Lula buscou balancear o poder dos Estados Unidos no tabuleiro regional e internacional e, assim, contribuir para a construção de uma ordem mundial multipolar, em substituição à unipolaridade estadunidense plasmada na década de 1990. Ao defender este argumento, o autor do artigo se posiciona ao lado da segunda corrente do debate acadêmico apresentado acima, segundo a qual, pelo menos no que diz respeito especificamente aos EUA, a política externa de Lula apresentou mais diferenças do que semelhanças em comparação à política externa de Cardoso.

Contudo, mais do que descrever sistematicamente as principais mudanças ocorridas no período em estudo, este artigo se propõe a perlustrar os fatores sistêmicos e domésticos que condicionaram estas mudanças. Teriam sido elas mero resultado das distintas orientações ideológicas dos respectivos governos tucano e petista, no que ficou conhecido como “partidarização” da política externa brasileira? Ou teriam sido decorrência do estímulo externo oriundo da inflexão na conduta externa dos Estados Unidos após os atentados terroristas de 11 setembro de 2001? De acordo com o segundo argumento defendido neste artigo, uma miríade de fatores sistêmicos e domésticos concorreu para a mudança nos objetivos da política externa brasileira em relação aos EUA no início do século XXI. Nesse sentido, o unilateralismo de Washington consubstanciado na “Doutrina Bush” de guerra ao terror certamente constituiu fator decisivo para que o discurso diplomático brasileiro passasse a incorporar, ainda no final da administração Cardoso, o objetivo de promover a multipolaridade na ordem internacional e, implicitamente, balancear o poder estadunidense. Porém, somente com a ascensão do governo Lula e do pensamento internacional do Partido dos Trabalhadores (PT), esse objetivo transfigurou-se em iniciativas concretas na política externa brasileira.

Para desenvolver estes e outros argumentos da pesquisa, o artigo foi organizado em quatro seções, além da introdução e das considerações finais. Na

primeira, é apresentado o modelo analítico elaborado por Hermann (1990), no qual o artigo se orienta para identificar os níveis e fontes de mudanças na política externa brasileira em relação aos Estados Unidos no início do século XXI. Na segunda e terceira seções, respectivamente, são analisadas as políticas externas de Cardoso e Lula para os EUA, com o fito de qualificar o tipo/nível de mudanças verificadas. A quarta e última seção busca retratar o mecanismo causal, resultado da combinação de fatores sistêmicos e domésticos, pelo qual ocorreu o processo de mudança identificada na segunda e terceira seções.

A fundamentação do artigo se ancorou na análise de fontes primárias e secundárias. Entre as primeiras, destacam-se os discursos oficiais de autoridades brasileiras, como presidentes da República, chanceleres e demais diplomatas, presentes, sobretudo, na série Resenhas de Política Exterior do Brasil, disponibilizada na página oficial do Ministério das Relações Exteriores (MRE) na internet. De igual modo, foram utilizados documentos oficiais do governo, tais como as mensagens presidenciais ao Congresso Nacional e a política nacional de defesa. As fontes secundárias, por sua vez, foram extraídas da literatura especializada em política externa brasileira e relações exteriores Brasil-Estados Unidos.

ANÁLISE DE MUDANÇAS NA POLÍTICA EXTERNA E O MODELO DE CHARLES HERMANN

Pelo menos até a década de 1980, o tema sobre mudanças na política externa dos Estados foi pouco explorado nos estudos de Análise de Política Externa (APE) e Relações Internacionais (RI) (ROSATI; SAMPSON III; HAGAN, 1994). De acordo com Gilpin (1981), cinco motivos ajudam a explicar a negligência teórica dos fenômenos de mudança na política internacional nesse período: i) dado o estágio inicial de desenvolvimento da disciplina de RI, fazia-se necessário consolidar o conhecimento teórico a respeito dos fenômenos internacionais recorrentes antes de se dedicar à tarefa mais complexa de teorização dos processos dinâmicos; ii) com a ascensão do *behavorismo* nas ciências sociais, os esforços para a construção de teorias de amplo alcance (*grand theory*) perderam espaço na produção de conhecimento na área, que passou a privilegiar as generalizações de médio alcance (*middle-range theory*), estas mais limitadas no tempo e a eventos específicos; iii) o viés ocidental da disciplina de

RI restringiu o escopo e o período dos estudos na área ao sistema internacional ocidental do pós 2ª Guerra Mundial; iv) havia (e ainda há) uma grande descrença na possibilidade metodológica de fazer generalizações a respeito das mudanças políticas diante da unicidade e complexidade dos eventos históricos; e v) o viés normativo da ciência ocidental a favor da estabilidade relegou ao segundo plano o estudo das mudanças e incertezas.

A despeito da persistência no tempo de alguns dos obstáculos descritos acima, o fim imprevisível da Guerra Fria e a expansão vertiginosa do processo de globalização ao final dos anos 80 e início dos 90 fomentaram sobremaneira o interesse pelo estudo sistemático da ocorrência de mudanças na política externa dos Estados em várias regiões do mundo (ROSATI; SAMPSON III; HAGAN, 1994; ALDEN; ARAN, 2017). Diversos modelos analíticos foram elaborados com vistas a categorizar os diferentes tipos de mudança de política externa e seus principais condicionantes[2]. No modelo de Hermann (1990), por exemplo, são considerados quatro tipos (níveis) de mudança de acordo com seu grau de intensidade, a saber, em ordem crescente: i) mudanças de ajuste, que consistem em alterações na quantia de esforço (maior ou menor) e/ou no escopo do objetivo de política externa; ii) mudanças de programa, nas quais se alteram os métodos pelos quais os objetivos e problemas da política externa são manejados; iii) mudanças de objetivo/problema, que envolvem modificações dos objetivos a serem perseguidos e dos problemas a serem solucionados; e iv) mudanças de orientação internacional, correspondentes às mais drásticas mudanças de política externa, consistindo em total reorientação de um Estado nos mais diversos assuntos internacionais.

É importante ressalvar que apenas os três últimos tipos de mudança, ou seja, mudanças de programa, mudanças de objetivo e mudanças de reorientação internacional, constituem o foco de análise de Hermann (1990), sendo por ele denominadas mudanças de redirecionamento da política exterior. Para essas mudanças, Hermann (1990) identifica quatro fontes, em havendo: i) conduzidas por líderes políticos (chefes de estado e de governo, presidentes, 1° ministros, etc.). Neste caso, as mudanças são resultantes dos esforços levados a cabo por líderes políticos que enxergam a necessidade de redirecionamento da política externa e o fazem em

[2] Para uma compilação crítica de alguns destes modelos, ver Gustavsson (1999).

conformidade a suas personalidades, crenças e percepções; ii) reorientação de órgãos ou grupos burocráticos. Aqui, as mudanças são resultantes de modificações na posição esposada por determinadas agências específicas que influenciam significativamente na formulação da política exterior; iii) reestruturação doméstica, em que as mudanças são derivadas do câmbio de preferências e crenças dos segmentos politicamente relevantes da sociedade, ou da própria composição das elites políticas cujo apoio é fundamental para manutenção do governo; e iv) choques externos, originados de eventos internacionais dramáticos, geralmente traumáticos e que impactam severamente a realidade nacional de um determinado país.

Ainda conforme o modelo de Hermann (1990), os processos de mudança da política externa iniciam-se a partir da percepção por parte dos tomadores de decisão da falha ou inadequação da orientação anterior da política externa que estava sendo implementada. Desse modo, as fontes de mudança indicadas acima não possuem uma relação direta com a ocorrência de mudanças na política externa, porquanto seus efeitos são intermediados pelo processo de tomada de decisão. Ou seja, para se explicar efetivamente o processo de mudança nas políticas exteriores dos governos nacionais faz-se necessário examinar o efeito das fontes de mudança em cada estágio do processo decisório, que, consoante Hermann (1990), são: i) expectativas políticas iniciais, ii) estímulo externo, iii) reconhecimento de informação incongruente, iv) percepção da conexão entre o problema (objeto) colocado e a estratégia implementada na política externa, v) elaboração de políticas alternativas, vi) construção de consenso para a escolha de nova política e vii) implementação da nova política.

No Brasil, o modelo de Hermann (1990) se tornou bastante conhecido através dos trabalhos de Vigevani e Cepaluni (2007) e Cornetet (2014), que buscam analisar comparativamente as políticas externas de Cardoso-Lula e Lula-Dilma, respectivamente. Todavia, embora tenham identificado os tipos e fontes de mudanças de política externa, esses autores não demonstraram de que maneira as fontes de mudança interagiram no processo decisório que resultou no redirecionamento da política externa brasileira. Isso porque os objetos de análise de Vigevani e Cepaluni (2007) e Cornetet (2014) não consistem em decisões específicas de política externa, mas sim no conjunto de ações externas implementadas durante os governos FHC, Lula e Dilma. Este artigo igualmente se debruça sobre um período de análise longo

(1995-2010), mas, ainda assim, busca retratar as etapas do mecanismo causal pelo qual as fontes de mudança se converteram em mudanças nos objetivos da política externa brasileira em relação aos Estados Unidos no início do século XXI. Faz isso, entrementes, analisando apenas as etapas de formulação e implementação da política externa, sem percorrer todos os estágios do processo decisório aludidos por Hermann (1990).

POLÍTICA EXTERNA DE CARDOSO EM RELAÇÃO AOS ESTADOS UNIDOS: UM MOVIMENTO DE APROXIMAÇÃO E ACOMODAÇÃO À POTÊNCIA HEGEMÔNICA

Existe amplo consenso na literatura de que um dos objetivos centrais da política externa de Cardoso em relação aos Estados Unidos consistiu em estreitar as relações diplomáticas entre Brasília e Washington (ALMEIDA, 2004b; MONIZ BANDEIRA, 2004; HIRST, 2009; PECEQUILO, 2011; MILANI, 2011). A importância comercial e financeira dos EUA para a economia do Brasil foi uma das principais razões apresentadas pela diplomacia brasileira para justificar os esforços de aproximação naquele momento. De acordo com Lampreia (1996, pp. 173-174), chanceler do governo FHC entre 1995 e 2000,

> Mesmo tendo em conta a perda relativa do poder econômico e político norte-americano ao longo dos últimos 50 anos, as relações com os *Estados Unidos continuam sendo um dos paradigmas da política externa brasileira desde que o Barão do Rio Branco, no início do século, operou a mudança no principal eixo de relacionamento internacional do país, movendo-o de Londres para Washington. Os EUA são o principal parceiro individual do Brasil* e hoje a única potência com real capacidade política e estratégica global. *A importância do diálogo político e do intercâmbio econômico-comercial e tecnológico com os Estados Unidos é patente para o Brasil.* Ao mesmo tempo, cresce a consciência de que esse interesse é uma via de duas mãos, a ser trilhada na base do respeito e com uma abordagem construtiva e positiva [...] *Posso dizer hoje com muita tranqüilidade que possivelmente nunca, desde a Segunda Guerra, foram tão boas e equilibradas as relações Brasil - Estados Unidos* (*Itálico nosso*).

Entretanto, havia também, no governo Cardoso, a percepção de que era necessário solucionar as “incompreensões do passado”, para fazer uso dos termos do ex-presidente brasileiro, que continuavam contaminando a agenda bilateral de Brasília e Washington, tais como: i) o estabelecimento do Acordo Nuclear entre Brasil e a Alemanha em 1975, atrelada à reticência brasileira em assinar o Tratado de Não-Proliferação Nuclear (TNP); ii) a resistência do governo brasileiro em aprovar

internamente uma lei de patentes em consonância às preferências estadunidenses; iii) a política de informática no Brasil que garantia por lei a proteção da indústria nacional diante da concorrência internacional; e iv) o problema estrutural da dívida externa brasileira que se prolongava desde os anos 1980 (MONIZ BANDEIRA, 2004, p. 110; PECEQUILO, 2011).

Consoante Pecequilo (2011), esse esforço de "normalização" das relações exteriores com os Estados Unidos se estendeu a todos os níveis da ação diplomática brasileira e foi pautado pela preocupação corrente do Brasil em sustentar uma imagem de confiabilidade e credibilidade não só diante da potência hegemônica, mas também perante os demais membros da comunidade internacional. Desse modo, o objetivo da gestão FHC de revigorar e estreitar as relações diplomáticas com os EUA implicou também uma nova postura do Brasil nos regimes internacionais, expressa, sobretudo, na acomodação[3] do país às normas hegemônicas ocidentais capitaneadas pelos Estados Unidos (HURREL, 2008; RUSSEL; TOKATLIÁN, 2009). Nas palavras de Lampreia (1998, p. 9),

> *A sociedade brasileira identifica-se com os valores dominantes no ambiente internacional. Não faria sentido*, por conseguinte, *termos uma política externa cujo eixo principal fosse uma crítica aguda e agressiva da ordem mundial e de seus principais atores*, por mais que conheçamos e apontemos a necessidade de mudar, de melhorar a realidade atual das relações internacionais (LAMPREIA, 1998, p. 9, *itálico nosso*).

No plano econômico, essa postura de acomodação resultou na adesão brasileira, ainda que parcial, ao Consenso de Washington, por meio do aprofundamento das reformas econômicas internas com vistas a diminuir a participação do Estado na economia, liberalizar o comércio exterior e abrir o mercado nacional ao capital estrangeiro (ALMEIDA, 2004a; MILANI, 2011). Em acréscimo, o governo FHC estimulou o Congresso brasileiro a aprovar a lei de proteção aos direitos de propriedade industrial e intelectual, lei essa há muito requisitada pelas autoridades estadunidenses, sendo motivo, como dito acima, de grande celeuma nas relações bilaterais Brasil-Estados Unidos. Com o sancionamento da lei de Patentes em 1996,

[3] O conceito de acomodação é definido na tradição realista como um tipo de estratégia de política externa em que Estados de segunda ordem procuram reconciliar suas diferenças e ajustar seus interesses aos do país dominante, sem, contudo, implicar um alinhamento automático ao último. Com efeito, na acomodação, a adesão às preferências do país dominante é estrategicamente seletiva, ocorrendo de forma parcial, mas não absoluta; em alguns temas, mas não em outros. Nesse sentido, a estratégia de acomodação pode ser entendida como uma forma branda da estratégia de *bandwagoning/appeasement* (ROSS, 2006; KANG, 2007; HE, 2011).

Brasília de igual modo se adequava às normas do regime de propriedade intelectual (TRIPS – Aspectos de Propriedade Intelectual Relacionados com o Comércio) do antigo GATT (Acordo Geral de Tarifas e Comércio), do qual já era parte desde 1993 (PECEQUILO, 2011).

No plano da segurança internacional, ainda no primeiro mandato de Cardoso, o Brasil aderiu a uma série de tratados de não-proliferação nuclear, em havendo: o Regime de Controle de Tecnologia de Mísseis (MTCR), em 1995; o Grupo dos Supridores Nucelares (NSG), em 1996; o Tratado de Proibição Completa de Testes Nucleares (CBTB), em 1996; e o já mencionado TNP, em 1998. De acordo com Lampreia (1999, 2010), além de contribuir para melhora das relações com os EUA, a adesão brasileira aos diversos instrumentos do regime internacional de não-proliferação nuclear representava, naquele momento, o desejo do Brasil de se inserir no *mainstream* da comunidade internacional.

É importante ressaltar, contudo, que o objetivo de aproximação aos Estados Unidos não significou o alinhamento automático da política externa de FHC à potência hegemônica. Com efeito, sobretudo ao final do segundo mandato, Cardoso não se privou de tecer fortes críticas ao unilateralismo da política externa estadunidense nas negociações comerciais e no combate às chamadas novas ameaças, em especial o terrorismo e o narcotráfico. Assim, diante das barreiras comerciais impostas por Washington aos seus principais produtos de exportação, o Brasil, somente no período entre 2000 e 2002, demandou seis vezes os Estados Unidos no Órgão se Solução de Controvérsias da OMC (Organização Mundial do Comércio) (MONIZ BANDEIRA, 2004; PECEQUILO, 2011).

No âmbito regional-hemisférico, Cardoso buscou maior autonomia em relação à agenda política, econômica e securitária pautada por Washington, aproximando-se dos países sul-americanos por meio da organização da Primeira Cúpula de Presidentes da América do Sul, realizada em Brasília no ano 2000. Na ocasião, além de serem discutidos temas como defesa da democracia, comércio regional, informação, ciência e tecnologia e luta contra o narcotráfico, foi proposta a IIRSA (Integração da Infra-Estrutura Regional Sul-Americana), projeto focado na interligação física de redes de transportes, energia e comunicações no subcontinente. Também em 2000, o governo FHC recusou o pedido feito pela secretária de Estado dos EUA, Madeleine Albright, para que as Forças Armadas estadunidenses pudessem fazer uso

de bases ou outras instalações militares no território brasileiro com vistas a implementar as operações de combate ao narcotráfico divisadas no Plano Colômbia (MONIZ BANDEIRA, 2004). Ademais, frente à crescente pressão estadunidense para que, às Forças Armadas latino-americanas, fossem concedidas funções policiais no combate ao narcotráfico e aos demais crimes transfronteiriços, Cardoso passou a propugnar, sem a intenção de formar uma aliança militar tradicional, a criação de um arranjo de defesa regional em torno de uma visão sul-americana própria sobre os problemas de segurança na região (BRASIL, 2001).

No plano multilateral, após os atentados terroristas de 11 de setembro, quando os Estados Unidos, com o lançamento da "Doutrina Bush" de guerra ao terror, iniciaram os planos de invasão militar do Iraque mesmo diante de forte resistência no Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU), o governo Cardoso passou a alinhar seu discurso com países de segunda ordem que há algum tempo já se referiam à promoção de um mundo multipolar como objetivo político a ser perseguido em nome da estabilidade e da paz internacionais, tais como China, Rússia e França. Assim, em visita oficial a Rússia em janeiro de 2002, Cardoso (2002, p. 36) afirmou que "os acontecimentos de 11 de setembro tornaram ainda mais necessário o fortalecimento do diálogo político entre o Brasil e a Rússia. Defendemos uma ordem multipolar, que se oriente segundo a igualdade entre os Estados e valorize o papel das Nações Unidas".

Sem embargo, mesmo no período de maior afastamento diplomático entre Brasil e Estados Unidos, o objetivo da política externa de Cardoso de acomodar os interesses estadunidenses e estreitar as relações bilaterais entre ambos os países mostrou-se predominante. Por exemplo, em abril do ano 2000, sob iniciativa do governo brasileiro, foi assinado o Acordo de Salvaguardas Brasil-Estados Unidos para o uso comercial, por parte de empresas aeroespaciais estadunidenses, do Centro de Lançamento de Alcântara (CLA), localizada no estado do Maranhão. Além de apresentar razões econômicas, como a promoção do bem estar na região e a viabilização do CLA do ponto de vista comercial, Celso Lafer, chanceler de FHC entre 2001 e 2002, justificou o acordo como sendo mais um componente da política de adensamento das relações bilaterais com os EUA (LAFER, 2001). O acordo, no entanto, não foi ratificado, devido à grande oposição doméstica no Brasil, manifestada no Congresso e em setores da sociedade civil, contra as intituladas “salvaguardas

políticas" do referido Tratado, que, entre outras medidas: i) restringiam o acesso de militares e cientistas brasileiros às instalações maranhenses; ii) proibiam o governo brasileiro de empregar os recursos auferidos do aluguel das instalações da base no desenvolvimento de tecnologia de lançamento de satélites, devendo os recursos, portanto, serem destinados exclusivamente a obras de infraestrutura da base; iii) impossibilitavam o governo brasileiro de cooperar com países que não fossem membros do MTCR; e iv)- previam a possibilidade de veto político unilateral, por parte das autoridades estadunidenses, de lançamentos, a partir do CLA, de veículos espaciais de propriedade ou controle de países considerados apoiadores de atos terroristas internacionais. Ademais, o Tratado de Salvaguardas Brasil-EUA obstava qualquer tipo de compartilhamento de tecnologia aeroespacial entre os Estados Unidos e o Brasil (CAMINO; MENCK, 2016).

Nas negociações para a conformação da ALCA (Área de Livre Comércio das Américas), o governo Cardoso, a despeito de inicialmente ter assumido uma postura defensiva e cautelosa, defendendo uma abordagem gradualista e protelatória, passou a engajar-se paulatinamente nas tratativas comerciais e a adotar uma posição mais afirmativa e propositiva com o decorrer do tempo, flexibilizando algumas das demandas iniciais feitas pela diplomacia brasileira (MARIANO; VIGEVANI, 2006). Dessa forma, além de aceitar a co-presidência permanente ao lado do governo estadunidense na última etapa das negociações hemisféricas (de 2002 até a sua conclusão), Cardoso aprovou o calendário para o intercâmbio das ofertas iniciais de desgravação tarifária para bens agrícolas, não-agrícolas, serviços, investimentos e compras governamentais - que deveria ser concluída, no mais tardar, até julho de 2003 – sem que houvesse qualquer previsão de compromissos de redução de subsídios na área agrícola ou de obrigações em anti-dumping (BAHADIAN, 2004).

Em acréscimo, mesmo com o *fast track* aprovado no congresso estadunidense contendo cláusulas tidas como inaceitáveis pelo Brasil - como a que outorgava à Washington o direito de realizar consultas sobre as políticas monetárias adotadas por outros países americanos, quando estas fossem interpretadas como uma fonte de insegurança para a competitividade dos produtos estadunidenses – o governo Cardoso fez importantes concessões em relação aos interesses defensivos brasileiros, ao admitir, por exemplo, o conceito de listas negativas nas negociações

envolvendo o setor de serviços bem como ao aceitar negociar a desgravação tarifária com base nas tarifas aplicadas e não consolidadas (LAFER, 2002; SILVA, 2008).

Diante da politização da ALCA no cenário doméstico brasileiro, o ex-chanceler Celso Lafer passou a realçar as oportunidades oferecidas nas negociações comerciais hemisféricas e opôs-se firmemente aos setores brasileiros que desconfiavam da capacidade de Brasília negociar com os EUA um acordo benéfico aos interesses nacionais, dizendo que até países do entorno regional viam com incredulidade as suspeitas brasileiras (LAFER, 2002). Nesse sentido, foi emblemática a exoneração, em 2001, do ex-embaixador Samuel Pinheiro Guimarães da direção do Instituto de Pesquisas de Relações Internacionais (IPRI) do Itamaraty, cargo que ocupava desde 1995. Sua exoneração ocorreu logo após Guimarães haver criticado publicamente, em palestras e entrevistas, o projeto estadunidense de integração hemisférica, o qual acusava ser, na verdade, um projeto de incorporação do Brasil à economia dos Estados Unidos (GUIMARÃES, 2001; MONIZ BANDEIRA, 2004)[4].

Por fim, ao tomar a iniciativa, em solidariedade à Washington, de convocar uma reunião do Órgão de Consulta da OEA (Organização dos Estados Americanos) e invocar a implementação do TIAR (Tratado Interamericano de Assistência Recíproca) como resposta aos ataques terroristas de 2001, o governo Cardoso, ainda que implicitamente, propunha a reificação da inserção brasileira no sistema de segurança hemisférico capitaneado pelos EUA, em flagrante contraste com sua proposta anterior de criar um arranjo regional de defesa mais autônomo na América do Sul (MONIZ BANDEIRA, 2004).

POLÍTICA EXTERNA DE LULA EM RELAÇÃO AOS ESTADOS UNIDOS: UM MOVIMENTO DE BALANCEAMENTO BRANDO DA POTÊNCIA HEGEMÔNICA

O objetivo da política externa brasileira de balancear o poder estadunidense somente veio a se consubstanciar com o governo Lula. Com efeito, ao tomar posse em 2003, Lula prometeu realizar uma série de mudanças em seu governo, inclusive no que diz respeito à política externa brasileira (SILVA, 2003a). Na visão do ex-presidente, a atuação discreta e pouco incisiva que teria caracterizado a política

[4] A exoneração de Guimarães não constituiu um fato isolado na administração FHC, que também se mostrou conivente com a destituição, sob forte pressão estadunidense, do embaixador brasileiro José Bustani do cargo de Diretor-Geral da OPAQ (Organização para a Proibição de Armas Químicas) (MONIZ BANDEIRA, 2004).

externa de Cardoso refletiu-se de modo contundente nas relações do Brasil com os EUA e, por isso, "o enfrentamento dos desafios brasileiros passa[va] por uma reorientação das relações históricas de amizade e cooperação com os países desenvolvidos, como os Estados Unidos e países da União Europeia" (BRASIL, 2003; BRASIL, 2004, p. 202). O conteúdo dessa reorientação foi expresso no objetivo de salvaguardar a soberania nacional, equilibrar as relações de poder com os EUA e, desse modo, contribuir para a construção de uma ordem internacional multipolar, livre de hegemonias de qualquer espécie:

> Visamos não só a explorar os benefícios comerciais de um maior intercâmbio econômico e de uma presença maior do Brasil no mercado internacional, mas também a *estimular os incipientes elementos de multipolaridade da vida internacional contemporânea. A democratização das relações internacionais sem hegemonias de qualquer espécie é tão importante para o futuro da humanidade* quanto a consolidação e o desenvolvimento da democracia no interior de cada Estado (SILVA, 2003a, p. 42, *itálico nosso*).

É certo que o objetivo do governo Lula de balancear a primazia estadunidense não significou o abandono da cooperação e das relações cordiais com a potência hegemônica. De fato, antes mesmo de tomar posse, Lula viajou aos Estados Unidos, a convite do ex-presidente George Bush (filho), para se reunir com empresários e autoridades estadunidenses. Em ambas as ocasiões, o então recém eleito mandatário brasileiro frisou a importância de manter boas relações com Washington, pautadas no diálogo franco, respeito mútuo e interesse recíproco, de sorte a ser construída uma parceria madura entre Brasil e Estados Unidos (SILVA, 2003b). Ademais, assim como Cardoso e Clinton, Lula e Bush estabeleceram um bom relacionamento pessoal e os EUA se mantiveram entre os principais investidores e parceiros comerciais do Brasil no período em que ambos os governantes estiveram a frente de seus respectivos países (ALMEIDA, 2004b; AMORIM, 2015a). Finalmente, constituem evidências emblemáticas da cooperação entre o governo Lula e Washington o estabelecimento do diálogo estratégico em 2005, o Memorando de Entendimento sobre a Cooperação na Área de Biocombustíveis firmado em 2007 e o acordo de cooperação em matéria de defesa assinado em 2010.

Igualmente é verdade que o balanceamento implementado na política externa de Lula em relação aos EUA foi de natureza branda (*soft balancing*[5]), ou seja, não

[5] Embora o conceito tenha aparecido pela primeira vez em 2003, a tese do *soft balancing* foi originalmente concebida a partir dos trabalhos de Paul (2004, 2005), Pape (2005) e Walt (2005). De acordo com esses autores,

envolveu a mobilização de recursos nem a criação de alianças militares, instrumentos de poder típicos das formas tradicionais de balanceamento (*internal balancing* e *external balancing,* respectivamente). Para contra-restar a influência e as políticas unilaterais dos Estados Unidos, o governo Lula fez uso de estratégias institucionais e arranjos diplomáticos regionais e internacionais, como o G20 comercial, o BRICS[6] e a UNASUL (União das Nações Sul-Americanas) (HURREL, 2006). Nas palavras do ex-presidente brasileiro:

> *Aos poucos vai sendo descartado o velho alinhamento conformista dos países do Sul aos centros tradicionais. Essa nova atitude não conduz, no entanto, a uma postura de confrontação***.** Simplesmente pelo diálogo direto, sem intermediação das grandes potências, *os países em desenvolvimento têm-se credenciado a cumprir um novo papel no desenho de um mundo multipolar. Basta citar iniciativas como o IBAS, o G-20, as cúpulas América do Sul-África ou América do Sul- Países Árabes e a articulação dos BRICs. Está em curso a construção de uma nova geografia política, econômica e comercial no mundo*. No passado, os navegantes miravam a estrela polar para "encontrar o Norte", como se dizia. Hoje estamos procurando as soluções de nossos problemas contemplando as múltiplas dimensões de nosso Planeta. Nosso "norte" às vezes está no Sul (SILVA, L., 2008, p. 84, *itálico nosso*).

O objetivo de equilibrar as relações de poder com os EUA esteve como pano de fundo no redirecionamento de diversas iniciativas da política externa brasileira durante o governo Lula. Na dimensão bilateral, por exemplo, foram descontinuadas as negociações com Washington em torno da utilização da base de Alcântara para o lançamento de veículos espaciais. Após um parecer bastante crítico de Amorim (2003, p. 62), no Congresso Nacional brasileiro, contra as cláusulas de "natureza política" do Tratado de Salvaguardas Brasil-Estados Unidos, o arquivamento do acordo e sua retirada de pauta da Câmara dos Deputados chegou a ser comemorada em clima de festejo por membros do governo Lula e seus aliados, muito embora o procedimento formal só tenha se concretizado efetivamente mais de dez anos depois. Em substituição ao Tratado de Salvaguardas, foi firmado um acordo com a Ucrânia em 2003, que previa a transferência de tecnologia entre os países por meio da criação de

a estratégia do balanceamento brando implementada por países de segunda ordem no início do século XXI compreendeu o uso de instrumentos diplomáticos e institucionais de política externa, como a articulação de ententes e coalizões internacionais, com o objetivo de conter a primazia, resistir às preferências e obstar posturas agressivas e unilaterais dos Estados Unidos na política internacional. Para uma crítica da tese do soft balancing, ver Brooks e Wolhforth (2005) e Liber e Alexander (2005). Para uma versão mais atual e teoricamente fundamentada da referida tese, ver Paul (2018).

[6] Coalizão de países emergentes oficialmente inaugurada em 2009 e composta por Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul (incluída em 2011).

uma empresa binacional para o lançamento de foguetes e satélites no CLA[7] (CAMINO; MENCK, 2016).

No plano hemisférico, a administração Lula não retirou o Brasil das negociações da ALCA, mas buscou reformular suas bases estruturais no sentido de torná-las mais equilibradas e favoráveis aos interesses nacionais. Conforme Bahadian (2004) e Amorim (2013), quando o ex-presidente Lula assumiu o governo, as negociações da ALCA encontravam-se em um contexto complexo, marcado por profundos impasses e desequilíbrios. Estes residiam no fato de que, nos temas de maior interesse brasileiro, especialmente agricultura, as tratativas comerciais praticamente não haviam progredido, ao passo que, nos temas sensíveis ou nos quais o Brasil possuía interesses defensivos (os chamados novos temas comerciais, tais como propriedade intelectual, serviços, investimentos e compras governamentais), as negociações avançavam para uma conclusão desfavorável da perspectiva brasileira.

Na visão do governo Lula, essa situação de desequilíbrio derivava, em parte, da intransigência dos EUA em não fazer concessões às demandas dos países em desenvolvimento ao mesmo tempo em que deles exigiam maior compromisso nos novos temas comerciais. Sem embargo, o desequilíbrio nas negociações também foi visto como resultado da leniência e das concessões feitas aos Estados Unidos sob o comando de Cardoso (BAHADIAN, 2004; AMORIM, 2013). Para enfrentar esse problema, a administração petista decidiu recuar e desfazer alguns dos compromissos acordados anteriormente. Desse modo, recusou-se a seguir o calendário para a apresentação de ofertas de liberalização comercial nos temas relativos a investimentos, serviços e compras governamentais, apresentando propostas apenas nas áreas de interesse brasileiro, como acesso a mercados de bens agrícolas e não agrícolas. Em acréscimo, voltou a condicionar as negociações em torno da liberalização de serviços ao formato das listas positivas, em substituição às listas negativas. Por fim, propôs a flexibilização do escopo da ALCA, no que ficou conhecido como “ALCA Light” ou “ALCA possível”, de modo que as tratativas envolvendo os temas mais controversos e sensíveis, a exemplo dos subsídios agrícolas e medidas *antidumping*, mas também regras e normas relativas à propriedade intelectual,

[7] Em 2011, o site Wikileaks revelou documentos sigilosos que comprovam a pressão exercida pelo governo dos EUA para que a cooperação entre Brasil e Ucrânia no setor aeroespacial não resultasse em transferência de tecnologia para o programa aeroespacial brasileiro (CAMINO; MENCK, 2016).

compras governamentais, serviços e investimentos, fossem transferidas para o âmbito multilateral, sob o auspício da OMC (MONIZ BANDEIRA, 2004; AMORIM, 2013).

A posição do governo Lula nas negociações da ALCA refletiu em grande medida o anseio de construir um bloco de poder regional sul-americano independente da influência estadunidense. O fortalecimento do diálogo político no MERCOSUL (Mercado Comum do Sul) e, mais importante ainda, a criação da UNASUL e de seu Conselho de Defesa foram fundamentais nesse sentido. No que diz respeito ao primeiro, é emblemática a elaboração, em 2007, do Convênio do Sistema de Pagamentos em Moeda Local no âmbito do MERCOSUL, que tornou facultativa aos países membros do bloco a utilização de moedas locais no comércio exterior intra-regional em substituição ao dólar (VADELL; LAMAS; RIBEIRO, 2009).

No que toca a UNASUL, o anseio pela multipolaridade e equilíbrio de poder no mundo, a ser logrado por meio do aprofundamento da integração regional, desponta logo no preâmbulo do seu tratado constitutivo, segundo o qual: “la integración es un paso decisivo hacia el fortalecimiento del multilateralismo y la vigencia delderecho en las relaciones internacionales para lograr un mundo multipolar, equilibrado y justo [...]” (UNSAUR, 2018, p. 3). Consoante Cervo e Bueno (2010), a UNASUL, em termos geopolíticos, conforma um pólo de poder regional que, embora não constitua uma aliança militar, permite que os contenciosos entre os países sul-americanos sejam resolvidos regionalmente, a partir de suas premissas próprias de segurança e sem a interferência externa de forças alienígenas, tais como a OEA, o Grupo do Rio e o TIAR.

Desse modo, através da UNASUL, o governo Lula logrou afastar a presença estadunidense no subcontinente durante a mediação da crise institucional na Bolívia em 2008 e da tensão política entre Colômbia e Venezuela em 2010, ocasiões em que a OEA não foi chamada a intervir. Também por meio da UNASUL, a gestão petista condenou enfaticamente a iniciativa colombiana de assinar um acordo de cooperação militar com os EUA em 2010, que previa a instalação de sete bases militares estadunidenses em território colombiano com o objetivo, entre outros, de dar continuidade aos esforços bilaterais de ambos os países no combate ao narcotráfico e ao terrorismo associados aos grupos guerrilheiros presentes na região (VIGEVANI; RAMANZINI JÚNIOR, 2014).

Todavia, os esforços do governo Lula de incrementar a autonomia brasileira e conter a primazia dos Estados Unidos na região não se limitaram à América do Sul. Em 2008, foi realizada, sob a iniciativa brasileira, a I Cúpula da América Latina e do Caribe sobre Integração e Desenvolvimento (CALC) que, segundo Amorim (2010), consistiu na primeira ocasião em que chefes de Estado latino-americanos e caribenhos se encontraram sem o patrocínio ou tutela dos Estados Unidos e da Europa. Na segunda edição da CALC, ocorrida em 2010, foi criada a Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC), instituição intergovernamental que congrega todos os países da América Latina e do Caribe, inclusive Cuba, e que, além de fomentar a cooperação para o desenvolvimento, visa promover um espaço de concertação política em temas relevantes da agenda regional e internacional, a exemplo do embargo estadunidense à Cuba. É nesse contexto de busca por maior influência brasileira na América Central que se enquadra o desconforto diplomático entre Brasília e Washington durante a crise política em Honduras, em 2009, que culminou na destituição do então presidente Manuel Zelaya. Na ocasião, além de dar guarida a Zelaya na embaixada brasileira, o governo Lula se opôs a solução para a crise apoiada pelos EUA que previa a realização de novas eleições presidenciais sem a presença de Zelaya.

No plano multilateral, o governo Lula engajou-se na articulação da coalizão intitulada “Frente pela Paz”, junto com os representantes de países como Alemanha, França e Rússia, com o intuito de obstruir a ação unilateral dos EUA, esta secundada pela “Coalizão da Vontade”, e impedir que os planos de invasão do Iraque se consumassem (PECEQUILO, 2011; AMORIM, 2013). Nas palavras do então chanceler brasileiro, "a oposição clara à guerra do Iraque e a defesa da integridade do sistema multilateral das Nações Unidas refletiam, sobretudo, no nosso caso, a preocupação com aspectos éticos e de defesa do direito internacional. [Mas] Não deixou de conter, também, elementos da busca de um melhor equilíbrio do poder mundial" (AMORIM, 2016, p. 220).

Com a criação oficial do BRIC em 2009, o governo Lula se juntou a outras potências emergentes na preconização de uma ordem internacional multipolar, supostamente mais equilibrada e justa, a ser alcançada através da promoção de reformas nas principais instituições internacionais (e.g. Fundo Monetário Internacional, Banco Mundial e CSNU), de sorte a conter a primazia das grandes

potências e garantir a maior participação dos países em desenvolvimento na tomada de decisão global (BRIC, 2009). Segundo Amorim (2008, p. 211), a primeira reunião ministerial do BRIC ocorrida em Ecaterimburgo, que resultaria na criação oficial do grupo um ano depois, “diz mais sobre a multipolaridade do que quaisquer palavras”, porquanto Brasil, Rússia, Índia e China “buscam se fortalecer politicamente como um bloco que ajude a equilibrar e democratizar a ordem internacional deste início de século”.

Essa postura mais crítica em relação aos regimes internacionais capitaneados pela potência hegemônica se manifestou claramente na recusa brasileira em ceder à pressão estadunidense em 2004 para que o Brasil aderisse ao Protocolo Adicional ao Acordo de Salvaguardas do TNP, que dava aos inspetores da AIEA (Agência Internacional de Energia Atômica) maior autoridade para fazer verificações intrusivas no seu programa nuclear (MONIZ BANDEIRA, 2004). Além de retomar a crítica do regime militar em relação à natureza injusta do TNP, que divide o mundo entre os países detentores de armas nucleares e os que não têm, o governo Lula ratificou a posição brasileira de só aceitar compromissos adicionais aos já firmados se maiores avanços fossem feitos pelas potências nucleares na área do desarmamento. Em acréscimo, defendeu com veemência o direito inalienável dos países não-nucleares em desenvolver tecnologia nuclear para fins pacíficos. A defesa desse direito orientou, pelo menos discursivamente, a tentativa brasileira, em parceria com a Turquia, de intermediar as negociações entre Teerã e o P5 (Estados Unidos, Inglaterra, França, Rússia e China) em torno do programa nuclear iraniano. Diante do fracasso das negociações em meados de 2010, Brasil e Turquia votaram contra a resolução patrocinada pelos EUA no CSNU que impôs sanções econômicas ao Irã. Essa foi a primeira vez que o Brasil votou contra uma resolução do Conselho que veio a ser aprovada (AMORIM, 2015b).

Finalmente, na rodada Doha da OMC, mesmo quando perseguindo interesses comerciais concretos, a diplomacia do governo Lula realçou que um dos objetivos ao liderar a criação do G-20 comercial foi justamente "multipolarizar" a estrutura das negociações comerciais multilaterais, tradicionalmente estribada nos dois pólos capitaneados pelos EUA e pela União Europeia (UE). Conforme Amorim (2011), até a V Conferência Ministerial de Cancún, em 2003, a correlação de forças nas negociações comerciais agrícolas da OMC punha em lados opostos os Estados

Unidos, apoiados pelo grupo de Cairns, na demanda por maior acesso ao mercado agrícola (por meio do corte de tarifas e não da eliminação dos subsídios), e a União Europeia que, a frente de países em desenvolvimento com agricultura familiar e de subsistência, a exemplo da Índia, esposava uma posição mais protecionista e obstrucionista. Além de fragmentar a atuação conjunta dos países em desenvolvimento e, assim, impedir o avanço das negociações agrícolas, tal estrutura "bipolar" permitia que, ao final, os EUA e a UE chegassem a um acordo comum que lhes fosse benéfico em detrimento dos países em desenvolvimento. Após Cancún, portanto, a estrutura negociadora da OMC teria se modificado, tornando-se "multipolar" com a introdução do G20 como mais um pólo de poder frente os Estados Unidos e a União Europeia (AMORIM, 2011, 2015b).

FATORES DE MUDANÇA NA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA EM RELAÇÃO AOS ESTAODS UNIDOS NO INÍCIO DO SÉCULO XXI.

Como visto na seção 2, as origens do redirecionamento da política externa brasileira em relação aos EUA remetem ao final da administração Cardoso, com a escalada do unilateralismo estadunidense e o incremento do tom de crítica vindo de Brasília. A crise financeira do final dos anos 90 igualmente contribuiu para o desgaste do governo e o descontentamento de setores sociais em relação ao modelo liberal de inserção internacional do Brasil (SILVA, A., 2008). O referendo popular sobre a participação do Brasil na ALCA, organizado por movimentos populares, sindicais e partidários (entre eles alguns setores do PT) em 2002, constitui exemplo emblemático nesse sentido. Segundo o referendo, que obteve mais de 10 milhões de votos, 95% dos brasileiros consultados eram contra a entrada do país no bloco econômico hemisférico; 98,59% dos votantes também se posicionaram contra o acordo Brasil-Estados Unidos para o uso comercial da base de Alcântara (DAMÉ, 2002). Na ocasião, o então candidato da oposição à presidência da República, Lula da Silva, procurou galvanizar a seu favor o repúdio popular em ambas as questões. Em campanha, o petista chegou a afirmar que, em função das assimetrias hemisféricas, a ALCA consistia em um projeto de anexação, e não de integração, das economias latino-americanas aos Estados Unidos e que, nas bases em que se encontravam as

negociações, o Brasil não prosseguiria as conversações[8]. De igual modo, Lula condenou veementemente o Tratado de Salvaguardas Brasil-EUA firmado com Cardoso: "Esse acordo [com os Estados Unidos sobre o uso do Centro de Alcântara] não é um acordo, pois não levou em conta a soberania nacional. Não nos permite fiscalizar um contêiner em nosso território e nem ter acesso a tecnologia. Isso aqui não é um quintal para se fazer experiências" (ÉBOLI, 2004).

Com a eleição de Lula da Silva em 2002, concluiu-se o processo que Hermann (1990) intitula como reestruturação doméstica. A partir de 2003, uma nova coalizão política de centro esquerda liderada pelo PT assumiu o governo brasileiro. Ainda que com uma base de apoio bastante heterogênea, com partidos de direita em sua composição, o interesse do presidente Lula por assuntos de política externa atrelado à experiência e militância internacional do PT fizeram deste partido a principal força político-partidária na formulação da política externa brasileira durante os oito anos da gestão Lula. Com efeito, a centralidade do PT na orientação da política externa foi bastante evidenciada com a nomeação de Marco Aurelio Garcia, que fora vice-presidente e diretor da secretaria de relações internacionais do partido, ao cargo de Assessor Especial da Presidência da República para Assuntos Internacionais. De acordo Almeida (2003), este cargo foi ocupado, tradicionalmente, por diplomatas de carreira nomeados pelo Itamaraty e, até o governo Lula, manteve baixo perfil político e atuação restrita na formulação da política externa brasileira. Entretanto, ao indicar Garcia como seu assessor para assuntos internacionais, Lula concedeu maior importância à função do cargo com o objetivo, entre outros, de estabelecer um canal de comunicação mais dinâmico entre o corpo diplomático e o presidente.

Porém, a expressão máxima da influência petista na orientação da política externa brasileira certamente foi a intensa diplomacia presidencial exercida por Lula. É importante lembrar que, além de ter sido um dos principais fundadores do PT, Lula já havia se candidato três vezes à presidência da República pelo partido, antes de finalmente ser eleito em 2002. E, como visto na seção anterior, desde o início de seu governo, Lula manifestou sua intenção de promover mudanças na política externa brasileira, inclusive em relação aos Estados Unidos. Três fatores motivavam esse

[8] Na verdade, desde as eleições de 1998, o PT vinha criticando enfaticamente as assimetrias nas negociações da ALCA, propondo seu rechaço (PT, 1998).

redirecionamento. Em primeiro lugar, a percepção do governo Lula, expressa em diversas oportunidades, de que o modelo de inserção internacional implementado na gestão FHC havia fracassado ao comprometer a autonomia e o desenvolvimento econômico nacionais:

> *O Brasil quer mudar*. [...] Há em nosso país uma poderosa vontade popular de encerrar o atual ciclo econômico e político. Se em algum momento, ao longo dos anos 90, o atual modelo conseguiu despertar esperanças de progresso econômico e social, hoje a decepção com os seus resultados é enorme. [...] Nosso povo constata com pesar e indignação que a economia não cresceu e está muito mais vulnerável, *a soberania do país ficou em grande parte comprometida* [...] O sentimento predominante em todas as classes e em todas as regiões é o de que *o atual modelo esgotou-se*. [...] a população está esperançosa, acredita nas possibilidades do país, mostra-se disposta a apoiar e a sustentar *um projeto nacional alternativo*, que faça o Brasil voltar a crescer, a gerar empregos, a reduzir a criminalidade, a *resgatar nossa presença soberana e respeitada no mundo* (SILVA, 2002, p. 2. *Itálico nossa*).

Essa percepção era compartilhada por outros formuladores da política externa de Lula, como o ex-embaixador Samuel Pinheiro Guimarães, crítico acerbo da política de Cardoso de aproximação aos Estados Unidos, a qual não teria logrado, na visão de Guimarães, auferir ganhos efetivos para o Brasil:

> *As políticas exteriores do Brasil* e da Argentina na década de 1990, e *em especial a partir de 1995*, compartilhavam o mesmo *objetivo de apresentar* a Argentina e *o Brasil como países "normais", não* mais subdesenvolvidos e *confrontacionistas* [...] A "nova" política exterior brasileira [...] *deu ênfase especial aos novos temas globais aos quais os Estados Unidos atribuíam especial importância*, tais como direitos humanos, meio ambiente, terrorismo, narcotráfico e promoção da democracia, sem se preocupar em preservar os princípios tradicionais de não intervenção e autodeterminação, pilares da política exterior brasileira [...] A nova política exterior brasileira [...] procurou se apresentar como uma política fundada em elevados princípios morais, desinteressada, generosa e pacífica, *pronta a antecipar concessões econômicas e políticas, sem nada exigir em troca e a cooperar com as Grandes Potências, repudiando o "terceiro-mundismo***"**, estéril e infantil. [...] Por sua vez, *o alinhamento político e militar e a cuidadosa não confrontação com as Grandes Potências não trouxeram os benefícios econômicos***,** nem reduziram o exercício arbitrário de poder, os conflitos e o acúmulo crescente de armas pelos países poderosos, *nem deram mais voz e influência nos assuntos mundiais aos países periféricos "cooperativos"*, como o Brasil e a Argentina (2001, pp. 20-21. *Itálico nosso*).

Em segundo lugar, alguns analistas apontam que, para compensar a política macroeconômica ortodoxo no início do seu mandato, Lula teria utilizado a política externa para demonstrar fidelidade ao seu eleitorado e base de apoio, incorporando, assim, uma série de elementos historicamente propugnados pelo PT (ALMEIDA, 2004a; LIMA, 2005). Um desses elementos consistia na condenação ao desequilíbrio existente entre os países avançados e em desenvolvimento, atrelada ao objetivo de

reverter as relações de força na política internacional (PT, 1994, 1998). É emblemática, nesse sentido, a crítica feita pelo PT, em seu 2° Congresso Nacional, à hegemonia estadunidense no pós-Guerra Fria, que "fere a soberania de nações e povos e tende a cristalizar uma ordem internacional desigual, injusta e autoritária" (PT, 1999, p. 1).

Finalmente, o agravamento do unilateralismo na política externa do presidente Bush, consubstanciada na invasão do Iraque em 2003, à revelia do CSNU, fomentou a percepção no governo Lula de que a unipolaridade estadunidense constituía uma ameaça potencial à estabilidade e paz internacionais, como fica claro na leitura do ambiente internacional da Política Nacional de Defesa (PND), elaborada em 2005 (BRASIL, 2005). Segundo o ex-chanceler Celso Amorim, o risco representado pela concentração do poder mundial e o unilateralismo dos EUA serviram, assim, de forte estímulo para os esforços de balanceamento da primazia estadunidense que caracterizaram a política externa de Lula em relação à potência hegemônica:

> Todos conhecem bem o fato de que o esgotamento da ordem bipolar da Guerra Fria gerou o que foi chamado por uns de "momento unipolar", e por outros de "ilusão unipolar". No início do século XXI, e especialmente na esteira dos atentados de 11 de setembro, a unipolaridade conheceu seu auge. Ao contrário do que pretenderam alguns de seus ideólogos, *a primazia da superpotência remanescente não gerou estabilidade no sistema.* Como a invasão do Iraque em 2003 demonstraria, *a extrema concentração de poder [...] era fonte de instabilidade em nível global.* Até porque era um incentivo ao uso fácil da força. *O estímulo aos elementos incipientes da multipolaridade foi a resposta que o Brasil e* outros países procuraram oferecer *aos riscos do desequilíbrio unipolar* (AMORIM, 2016, pp. 219-220. *Itálico nosso*).

Para implementar a reorientação da política externa brasileira para os Estados Unidos, o governo Lula fez modificações importantes na estrutura decisória desta política. Em primeiro lugar, o ex-presidente petista buscou se cercar de conselheiros que coadunavam com sua visão de mundo e de país, concedendo-lhes cargos influentes no governo. Como visto acima, a nomeação de Marco Aurélio Garcia como seu assessor especial foi simbólica nesse sentido. No Itamaraty, Lula promoveu, através da nomeação de Celso Amorim e Samuel Pinheiro Guimarães aos respectivos cargos de chanceler e secretário-geral de relações exteriores, a ascensão de um grupo de diplomatas brasileiros que tinham em comum a defesa de uma posição de maior autonomia e independência em relação aos EUA, em substituição ao grupo dominante durante a gestão FHC, liderado por Lampreia e Lafer, defensores de uma política de maior aproximação à Washington. De fato, quando indagado sobre a

disputa ideológica existente dentro do Itamaraty a respeito do tipo de relacionamento a ser estabelecido com os Estados Unidos, Amorim (2015a) respondeu:

> Eu acho que *os diplomatas*, sobretudo, assim, não só os mais jovens, mas os diplomatas, eles querem muito ver o Brasil valorizado, né? E eles *não percebiam muitos que o Brasil podia se valorizar atuando autonomamente*, né? Eu acho que é uma *herança de tempos passados*, que a *melhor valorização que o Brasil poderia ter é ser aliado preferencial dos Estados Unidos. Isso é uma visão embutida em muitos!* E outros - e aí que você pode dizer, não é questão de ser liberal ou não só na economia, não só isso - *e outros diziam que: "Não, olha, o Brasil pode ter uma posição independente, e aí até os Estados Unidos vão nos valorizar mais", que eu acho que foi o que aconteceu* [no governo Lula] (*Itálico nosso*)[9].

As mudanças de cargos no MRE não ficaram restritas, contudo, aos postos no interior do Itamaraty. Ainda no primeiro mandato de Lula, dois embaixadores brasileiros em Washington, Rubens Barbosa (1999-2004) e Roberto Abdenur (2004-2006), afastaram-se de seus cargos tecendo críticas contundentes ao que consideravam ser um viés ideológico terceiro-mundista e anti-americano característico da diplomacia petista (ABDENUR, 2007; BBC BRASIL, 2008). Com a saída de Barbosa e Abdenur, a embaixada brasileira nos Estados Unidos passou a ser chefiada pelo embaixador Antônio Patriota, que tinha um discurso bastante alinhado com o pensamento diplomático capitaneado por Lula e Amorim, sobretudo no que toca a defesa da multipolarização da ordem internacional (PATRIOTA, 2010).

Atrelada à mudança de embaixadores e chanceleres, houve uma reforma institucional importante na estrutura do MRE durante o governo Lula, com a criação da Sub-Secretaria Geral da América do Sul (SGAS). De acordo com Epstein (2009), a criação dessa sub-secretaria representou indubitavelmente um ponto de inflexão no processo de adaptação institucional do Itamaraty a novas prioridades e conteúdos da política externa pós-liberal. Isso porque ela passou a ser responsável pela condução da posição brasileira nas negociações da ALCA, função antes desempenhada pela antiga Sub-Secretaria Geral de Assuntos de Integração, Econômicos e de Comércio

[9] Em contraste, a equipe de diplomatas que esteve a frente do Itamaraty durante à administração Cardoso caracterizava-se por esposar uma posição de maior aproximação à potência hegemônica, como fica evidenciado na declaração do ex-chanceler Lampreia (2010, p. 16, 29), segundo quem sua gestão teria "sido *a que mais postulou*, de forma clara, nos últimos cinqüenta anos, *essa inserção [do Brasil] no Ocidente* e o fato de que *este não é*, seguramente, *o pensamento dominante no Itamaraty de hoje* [em referência à gestão do então chanceler Celso Amorim]. [...] Para mim, que *nunca fui antiamericano como alguns colegas de minha geração* [...] (*Itálico nosso*)".

Exterior (SGAIECE), que, na gestão de Amorim, passou a se chamar Sub-Secretaria Geral de Assuntos Econômicos e Tecnológicos (SGAET).

Com essa reforma, afastava-se do processo decisório a influência dos diplomatas neoliberais cotados na SGAET, liderados pelo embaixador Clodoaldo Hugueney, o qual, desde o governo FHC, fora sub-secretário geral desta agência. Como o próprio Amorim (2013) recorda em suas breves narrativas diplomáticas, Hugueney estava comprometido com a linha negociadora da administração Cardoso nas tratativas comerciais da ALCA, até porque, desde essa época, fora o responsável por liderar a posição brasileira nesse assunto. Desse modo, suas convicções se chocavam com as diretrizes da nova política externa que Lula e Amorim desejavam implementar.

Outra medida adotada por Lula que, entre outros fins, serviu para produzir mudanças de objetivo na política externa do Brasil em relação aos Estados Unidos, foi a centralização do processo decisório no Itamaraty, que se tornou a última instância decisória inclusive nas negociações comerciais e financeiras de que o país fez parte no período. Conforme Amorim (2015a), esta teria sido uma diferença importante da administração Lula em comparação a de Cardoso, em que outros ministérios do governo, sobretudo os da área econômica, como o Ministério da Fazenda, teriam retirado a primazia do MRE na tomada de decisão da política externa brasileira. Destarte, o protagonismo do Itamaraty no governo Lula realçou os aspectos políticos da inserção internacional do Brasil no início do século XXI, permitindo que o objetivo de balanceamento brando dos EUA e de multipolarização da ordem mundial, tão propalados pelo ex-presidente e lideranças na burocracia do serviço exterior, estivesse presente em diversos temas da agenda internacional brasileira.

Por fim, dois fatores sistêmicos, relacionados à permissividade do contexto internacional, contribuiriam para que o redirecionamento da política externa brasileira proposta por Lula fosse realmente implementada. O primeiro diz respeito às mudanças gradativas na distribuição mundial de poder do início do século XXI, caracterizadas pelo declínio relativo dos Estados Unidos, sobretudo a partir da crise financeiro de 2008, e pela ascensão de potências emergentes, em especial China e Índia, mas também do próprio Brasil. De fato, a tendência de multipolarização da ordem internacional durante o governo Lula ampliou as possibilidades de coalizões das quais o Brasil poderia se valer para barganhar com Washington e balancear seu

poder e influência na política internacional. Novamente, a formação do BRICS e do G20 comercial é emblemática nesse sentido, assim como a diminuição da dependência econômica do Brasil em relação aos EUA, que, em 2009, perderam o posto de principal parceiro comercial brasileiro para a China. A fala de Guimarães (2001, pp. 30-31) revela que este fenômeno realmente foi levado em consideração pelos principais formuladores da política externa de Lula:

> *A multipolarização do sistema [mundial] não é uma utopia, mas sim um processo em estágio avançado e que será mais favorável ao Brasil do que qualquer estrutura unipolar* ou bipolar *de poder.* Estas últimas são estrutura de poder mundial intrinsecamente prejudiciais à promoção e à defesa dos interesses brasileiros*, pois* facilitam a construção de normas internacionais restritivas e contrárias aos interesses brasileiros e reduzem as possibilidades e o grau de liberdade de articulação política do Brasil com os demais *Estados*. *Países subdesenvolvidos como o Brasil [...] somente têm a se beneficiar com um maior equilíbrio e dispersão de poder em nível mundial. Esses países e o Brasil podem se beneficiar da possibilidade de articular múltiplas alianças para se defender da violência, do arbítrio e das pressões econômicas e políticas, para atrair capital em melhores condições e para desenvolver programas científicos e tecnológicos em áreas de ponta* (*Itálico nosso*).

Em contraste, a fragilidade da economia brasileira e a ordem unipolar da década de 1990, plasmada na supremacia militar, política e econômica estadunidense, teriam limitado as opções da política externa de Cardoso, condicionando-a a uma estratégia de acomodação à potência hegemônica. Com efeito, ao refletir sobre o contexto internacional desse período, Lampreia (2010) recorda que o poder dos EUA no pós-Guerra Fria era tamanho que, para manter sua autonomia, o Brasil precisava aproximar-se da potência hegemônica e evitar tensões desnecessárias:

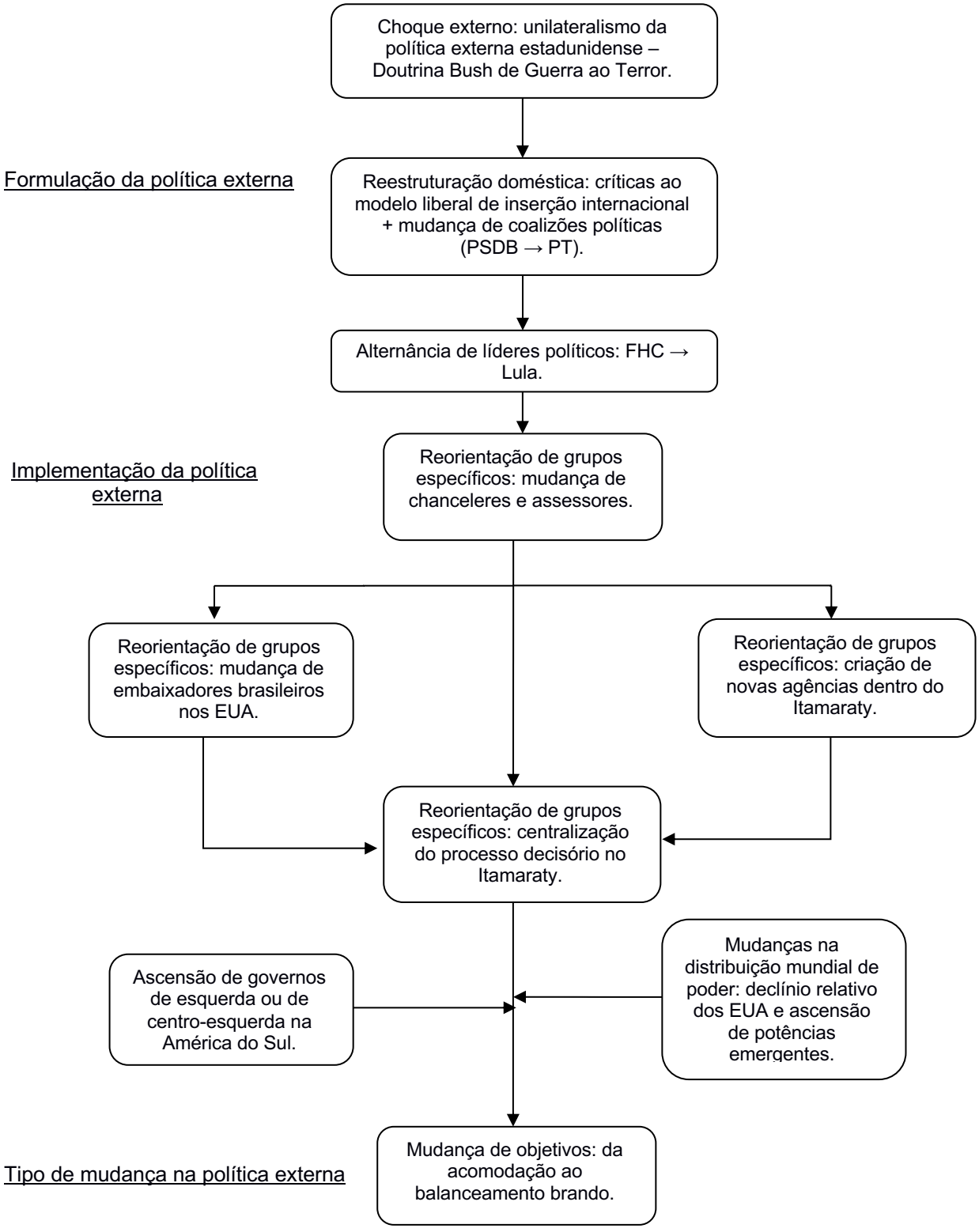
> *Nos anos 90***,** o quadro político e econômico em que se inseriam as nossas relações com os Estados Unidos era substancialmente diferente do que é hoje. *A Guerra Fria tinha acabado havia pouco e os EUA emergiram dela como a única superpotência. Essa constatação levou-nos a priorizar as relações com os americanos*, que vinham trincadas desde o fim da década de 70 e a década de 80. *Para poder manter a sua autonomia e as suas opções, o Brasil precisava ter as melhores relações possíveis com os Estados Unidos* (LAMPREIA, 2010, p.253. *Itálico nosso*).

Em outra passagem, Lampreia (2010b, p. 129) complementa

> Em outras palavras, era necessário reorganizar as *relações com os EUA de maneira a eliminar fatores de atrito desnecessários.* Precisávamos nos focar em coincidir no que fosse possível, divergindo apenas no que fosse necessário. *Foi um critério básico que seguimos durante a gestão de Fernando Henrique no Itamaraty e sob sua presidência* (*Grifo nosso*).

O segundo fator sistêmico permissivo que concorreu para a mudança de objetivos na política externa de Lula em relação aos EUA foi a chamada primavera rosa, assinalada pela ascensão de líderes de esquerda na América do Sul, sobretudo Hugo Chávez na Venezuela e Evo Morales na Bolívia, que esposavam um discurso mais crítico e confrontacionista à interferência de Washington no subcontinente. Nesse contexto geopolítico, o governo Lula passou a ser visto, pelas autoridades estadunidenses, como uma força estabilizadora na região, capaz de conter a atração e influência negativa que o discurso antiimperialista de Chávez poderia exercer sobre os outros países sul-americanos. Nesse sentido, do ponto de vista dos Estados Unidos, a liderança regional brasileira consubstanciada na UNASUL parecia ser uma alternativa muito mais palatável do que o projeto venezuelano da ALBA (Aliança Bolivariana para os povos da Nossa América). Não é de se estranhar, assim, o reconhecimento estadunidense da liderança regional do Brasil nesse período, expresso em discursos recorrentes da secretária do Departamento de Estado Condelezza Rice e do embaixador estadunidense Thomas Shannon (PECEQUILO, 2011). Em outras palavras, a política externa de Lula de balancear de maneira branda a primazia dos EUA no plano regional foi facilitada pelo fato de Washington estar muito mais preocupada com o desafio aberto imposto pelo regime chavista e transferir, ao Brasil, o papel de estabilizador regional, para que assim pudesse priorizar sua “guerra ao terror” travada no Oriente Médio. Na figura 1, sugere-se um esquema analítico para a representação do processo causal pelo qual as fontes de mudança identificadas por Hermann (1990) atuaram no redirecionamento da política externa de Lula em relação aos Estados Unidos.

Figura 1: Incidência das fontes de mudança de Hermann (1990) sobre o redirecionamento da política externa brasileira em relação aos Estados Unidos no início do século XXI, de acordo com a etapa do processo decisório.



Elaboração própria do autor

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente artigo buscou descrever e analisar as principais mudanças ocorridas na política externa brasileira em relação aos Estados Unidos com a alternância dos governos Cardoso e Lula, no início do século XXI. Baseado no modelo analítico de Hermann (1990), os resultados obtidos mostram que as principais mudanças foram nos objetivos: enquanto a política externa de Cardoso procurou acomodar nosso país à ordem hegemônica estadunidense, Lula buscou balancear o poder dos Estados Unidos e, assim, contribuir para a construção de uma ordem internacional multipolar. Concorreram para essas mudanças fatores de ordem sistêmica e doméstica, especialmente o unilateralismo da política externa estadunidense e a influência do pensamento internacional do PT.

Em parte, o artigo contraria o argumento esgrimido por muitos críticos do governo Lula segundo o qual a "partidarização" da política externa brasileira teria sido a única causa para a crescente oposição do Brasil à primazia dos Estados Unidos no cenário internacional. Com efeito, desde fins da administração Cardoso, com o incremento do unilateralismo de Washington consubstanciado na "Doutrina Bush" de guerra ao terror, a diplomacia brasileira incorporou um discurso mais crítico à potência hegemônica. Todavia, é verdade também que, somente com a ascensão do governo Lula e do pensamento internacional do PT, a política externa brasileira passou, de fato, a perseguir o objetivo de balancear o poder dos EUA nos tabuleiros regional e internacional, reforçando, assim, sua natureza de política pública, sobre a qual incidem as injunções típicas da política doméstica.

Por último, espera-se, com este artigo, ter contribuído para o avanço dos estudos que se propõem a analisar as mudanças na política externa brasileira, especialmente em relação aos Estados Unidos, ao serem estabelecidos parâmetros analíticos pelos quais as condutas externas de outros governos possam ser cotejadas.

REFERÊNCIAS

ABDENUR, Roberto. Nem na Ditadura. In: *Revista Veja*, páginas amarelas, n. 1994, 7 de fevereiro de 2007;

ALDEN, Chris; ARAN, Ammon. *Foreign Policy Analysis – New Approaches.* Routledge, London & New York, 2017;

ALMEIDA, P. R. de. A Política Internacional do Partido dos Trabalhadores: da Fundação à Diplomacia do Governo Lula. In: *Revista Sociologia Política*; Curitiba, v. 20, 2003, pp. 87-102;

_____. Uma política externa engajada: a diplomacia do governo Lula. 2004. In: *Revista Brasileira de Política Internacional*; Brasília, v. 47, n. 1, 2004a, pp. 162-184;

_____. A Relação do Brasil com os EUA: De FHC-Clinton a Lula-Bush. In: GIAMBIAGI, F.; REIS, J. G.; URANII, A. (ORGs.), *Reformas no Brasil: Balanço e Agenda*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2004b, pp. 203-228;

AMORIM, Celso. Os BRICs e a Reorganização do Mundo, in: *Folha de São Paulo*; Brasília-DF, 08/06/2008;

_____. Brazilian Foreign Policy under President Lula (2003-2010): an overview. In: *Revista Brasileira de Política Internacional*; Brasília, v. 53, *special edition*, 2010a, pp. 214-240;

_____. *Conversas com Jovens Diplomatas***.** São Paulo: Benvirá, 2011, 600p;

_____. *Breves Narrativas Diplomáticas.* São Paulo: Benvirá, 2013, 168p;

_____. *Entrevista concedida ao autor*. Rio de Janeiro, 2 de dezembro de 2015a;

_____. *Teerã, Ramalá e Doha: memórias da política externa ativa e altiva*. São Paulo: Benvirá, 2015b, 520p;

_____. *A grande estratégia do Brasil: discursos, artigos e entrevistas da gestão no Ministério da Defesa (2011-2014)*. In: AMORIM, C.; ROCHA, A. J. R. da [*et al*] (ORGs.). Brasília: FUNAG; [São Paulo] : Unesp, 2016;

BAHADIAN, Adhemar Gabriel. Palestra proferida pelo Co-Presidente brasileiro das Negociações da ALCA, Embaixador Adhemar G. Bahadian, intitulada “ALCA: um balanço das negociações”, na Escola Superior de Guerra, no Rio de Janeiro, em 22 de setembro de 2004. In: *Resenha de Política Exterior do Brasil*, a. 31, n. 95, 2º semestre de 2004, pp. 105-117;

BBC BRASIL. *Rubens Barbosa vê ideologização na política externa*, 14 de março de 2008. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/reporterbbc/story/2008/03/080311_amsrubensbarbosadb.shtml>. Acesso em: 18/06/2018;

BRASIL. *Mensagem ao Congresso Nacional*: abertura da 3ª Sessão Legislativa Ordinária da 51ª Legislatura / Fernando Henrique Cardoso. - Brasília: Presidência da República, Secretaria de Comunicação Social, 2001;

BRASIL. *Mensagem ao Congresso Nacional:* abertura da 1ª Sessão Legislativa Ordinária da 52ª Legislatura/Luiz Inácio Lula da Silva. Brasília: Presidência da República, Secretaria de Comunicação de Governo e Gestão Estratégica, 2003, 266p;

_____. *Mensagem ao Congresso Nacional:* abertura da 2ª Sessão Legislativa Ordinária da 52ª Legislatura/Luiz Inácio Lula da Silva. Brasília: Presidência da República, Secretaria de Comunicação de Governo e Gestão Estratégica, 2004, 260p.;

_____. *Decreto nº 5.484, de 30 de Junho de 2005:* Aprova a Política de Defesa Nacional, e dá outras providências. Brasília; Presidência da República Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos, 2005;

BRIC. *Declaração Conjunta dos Líderes dos Países do BRIC.* I Cúpula do BRIC; Ecaterimburgo, 16 de junho de 2009. Disponível em: <http://brics6.itamaraty.gov.br/category-english/21-documents/114-first-summit-2>. Acesso em: 18/06/2018;

BROOKS, S. G.; WOHLFORTH, W. C. Hard times for soft balancing. In: *International Security*, v. 30, n. 1, 2005, pp. 72-108;

CAMINOM. E. M. B.; MENCK, J. T. M. O Centro de Lançamento de Alcântara *Versus* a Tramitação Legislativa da Mensagem nº 296, de 2001, do Poder Executivo (TSA com os Estados Unidos). In: *Estudo Técnico.* Consultoria legislativa – Câmara dos Deputados. dezembro 2016;

CARDOSO, F. H.. Discurso do Senhor Presidente da República, Fernando Henrique Cardoso, por Ocasião da Cerimônia de Assinatura de Atos. Moscou, 14 de Janeiro de 2002. In: *Resenha de Política Exterior do Brasil*, a. 29, n. 90, 1º semestre de 2002, pp. 35-36;

CARSLNAES, Walter. Foreign Policy. In: CARSLNAES, W.; RISSE, T.; SIMMONS, B. A (ORGs.). *Handbook of International Relations*. London: Sage, 2002;

CERVO, A. L.; BUENO, Clodoaldo. *História da Política Exterior do Brasil.* Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2010;

CORNETET, J. M. C. A Política Externa de Dilma Rousseff: Contenção na Continuidade. In: *Revista Conjuntura Austral*, v. 5, n, 24, 2014, pp. 111-150;

DAMÉ, Luiza. Plebiscito contabiliza cerca de 10 milhões contra a Alca. In: *Folha de São Paulo*, 18/09/2002;

ÉBOLI, Evandro. Mudou de tom. In: *Jornal O Globo*, 10/11/2004, seção o País, p. 5;

EPSTEIN, Juan Claudio. Determinantes domésticos del regionalismo en América del Sur: Elcaso brasileño (1995-2008). In: *Latin American Trade Network (LATN)*. FLACSO; serie regionalismo, working paper 109, agosto de 2009;

GILPIN, Robert. *War and Change in World Politics***.** Cambridge: Cambridge University Press, 1981;

GUIMARÃES, Samuel Pinheiro. Inserção Internacional do Brasil. In: *Economia e Sociedade*. Campinas; v. 17, 2001, pp. 1-31;

GUSTAVSSON, Jakob. How Should We Study Foreign Policy Change? In: *Cooperation and Conflict*, v. 34, n. 1, 1999, pp. 73-95;

HE, Baogang. Politics of Accommodation of the Rise of China: the case of Australia. In: *Journal of Contemporary China*, v. 21, n. 73, 2012, pp. 53-70;

HERMANN, C. F. Changing Course: When Governments Choose to Redirect Foreign Policy.In: *International Studies Quaterly*, v. 34. n. 1, 1990;

HIRST, Monica. *Brasil – Estados Unidos: desencontros e afinidades*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2009. 244p;

HURREL, Andrew. Hegemony, liberalism and global order: what space for would-be great powers? In: *International Affairs*, v. 82, n, 1, 2006, p. 1-19;

_____. Lula's Brazil: A Rising Power, but Going Where? In: *Current History*, february, 2008, pp. 51-57;

KANG, D. C. *China Rising: Peace, Power, and Order in East Asia.* New York: Columbia University Press, 2007;

LAFER, Celso. Palavras do Ministro Celso Lafer em Audiência Pública na Comissão de Relações Exteriores da Câmara dos Deputados, sobre o Acordo de Salvaguardas Brasil-Estados Unidos. Brasília, Câmara dos Deputados, em 23 de Agosto de 2001. In: *Resenha de Política Exterior do Brasil*, a. 28, n. 89, 2º semestre de 2001, pp. 99-104;

_____. Suspeitas, Interesses e as Negociações da ALCA. In: *Folha de São Paulo*, São Paulo, 30 de julho de 2002;

LAMPREIA, L. F. A política externa brasileira no primeiro ano do Governo Fernando Henrique Cardoso - Exposição do Ministro de Estado das Relações Exteriores, Luiz Felipe Lampreia, perante a Comissão de Relações Exteriores da Câmara. In: *Resenhas de Política Exterior do Brasil*, ano 23, n. 78, 1º semestre, 1996, pp. 165-177;

_____. Exposição do Embaixador Luis Felipe Lampreia, Ministro de Estado das Relações Exteriores, no X Fórum Nacional "As perspectivas da situação mundial

e a política externa do Brasil". Rio de Janeiro, 12 de maio de 1998. In: *Resenha de Política Exterior do Brasil*, a. 25, n. 82, 1º semestre, 1998, pp. 51-59;

_____. *Diplomacia brasileira: palavras, contextos e razões***.** 2 ed. Rio de Janeiro: Lacerda Ed., 1999, 420p.;

LAMPREIA, L.F. *O Brasil e os Ventos do Mundo: Memórias de cinco décadas na cena internacional*. Rio de Janeiro: Objetiva, 2010;

LIBER, K. A.; ALEXANDER, Gerard. Waiting for Balancing Why the World Is Not Pushing Back. In: *International Security*, v. 30, n. 1, 2005;

LIMA, M. R. S. de. Autonomia, Não-Indiferença e Pragmatismo: Vetores Conceituais da Política Exterior. In: *Latin American Trade Network (LATN)*; FLACSO, serie Brief, n. 21, 2005, pp. 16-20;

LOPES, D. B.; VELLOZO JUNIOR, J. Balanço sobre a Inserção Internacional do Brasil. In: *Contexto Internacional*. Rio de Janeiro; v. 26, n. 2, 2004, pp. 317-353;

MARIANO, M. P.; VIGEVANI, Tullo. A ALCA e a Política Externa Brasileira. In: ALTEMANI DE OLIVEIRA, Henrique; LESSA, Antônio Carlos (Orgs.). *Relações internacionais do Brasil: temas e agendas***.** São Paulo: Saraiva, v. 1, 2006, pp. 321-354;

MILANI, C. R. S. A Importância das Relações Brasil – Estados Unidos na Política Externa Brasileira. In: *Boletim de Economia e Política Internacional (IPEA)*, n. 6, abril/junho 2011;

MONIZ BANDEIRA, Luiz Alberto. *As Relações Perigosas: Brasil – Estados Unidos*. 1 ed. Rio de Janeiro; Editora Record, 2004, 417p;

PAPE, R. A. Soft balancing against the United States. In: *International Security*, v. 30, n. 1, 2005, pp. 7-45;

PATRIOTA, Antonio de Aguiar. O Brasil no início do século XXI: uma potência emergente voltada para a paz. In: *Política Externa*, v. 19, n. 1, 2010;

PAUL, T. V. Introduction: The Enduring Axioms of Balance of Power Theory and Their Contemporary Relevance. In: (Orgs.) PAUL, T. V.; WIRTZ, J. J.; FORTMANN, Michel. *Balance of Power Theory and practice in the 21st century*. Stanford, California Stanford University Press, 2004;

_____. Soft balancing in the age of U.S. primacy In: *International Security*, v. 30, n. 1, 2005, pp. 46-71;

_____. *Restraining Great Powers: Soft Balancing from Empires to the Global Era*. Yale University Press

PECEQUILO, C. S. *As Relações Brasil – Estados Unidos.* Belo Horizonte: Editora Fino Traço, 2011;

PT. *Lula, presidente: uma Revolução Democrática no Brasil.* Bases do Programa de Governo, 1994;

___. *União do Povo – Muda Brasil*. Diretrizes do Programa de Governo, 1998;

PT. *Resoluções do II Congresso Nacional do Partido dos Trabalhadores.* O Programa da Revolução Democrática para a construção de um Brasil livre, justo e solidário. Belo Horizonte (MG), 24 a 28 de novembro de 1999, 54p.;

__. *Um Brasil para Todos***.** Programa de Governo. Coligação Lula Presidente, 2002;

ROSATI, J. A.; SAMPSON III, M. W.; HAGAN, J. D. The Study of Change in Foreign Policy. In: ROSATI, J. A.; SAMPSON III, M. W.; HAGAN, J. D (ORGs.) *Foreign Policy Restructuring: How Governments Respond to Global Change.* Columbia: University of South Carolina Press, 1994. 328p;

ROSS, R. S. Balance of Power Politics and the Rise of China: Accommodation and Balancing in East Asia. In: *Security Studies*, v. 15, n. 3, 2006;

RUSSEL, R.; TOKATLIAN, J. G. Modelos de Política Exterior y Opciones Estratégicas. El caso de América Latina frente a Estados Unidos. In: *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, n. 85-86, 2009, pp. 211-249;

SARAIVA, M. G.; VALENÇA, M. M. A Política Externa Brasileira e sua Projeção Internacional: um projeto caracterizado pela continuidade. In: *CEBRI Artigos*, v. 1, a. VII, 2012;

SILVA, A. L. R. da. *Do Otimismo Liberal à Globalização Assimétrica: A Política Externa do Governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002)*. Tese de Doutorado --- Programa de Pós Graduação em Ciência Política da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Porto Alegre, 2008, p. 360;

SILVA, L. I. L. da. Discurso do Senhor Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na Sessão de Posse no Congresso Nacional, em Brasília, em 1º de janeiro de 2003. In: SILVA, L. I. L. da; AMORIM, C.; GUIMARÃES, S. P. (Orgs.) *A política externa do Brasil*; Brasília: IPRI/FUNAG, 2003a, pp. 25-46;

_____. Discurso do Senhor Luiz Inácio Lula da Silva Presidente eleito da República Federativa do Brasil no "*National Press Club*", em Washington, D.C., 10 de Dezembro de 2002. In: SILVA, L. I. L. da; AMORIM, C.; GUIMARÃES, S. P. (Orgs.) *A política externa do Brasil.* Brasília: IPRI/FUNAG, 2003b, pp. 7-24;

_____. Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na abertura do debate geral da 63ª Assembléia Geral das Nações Unidas . Nova Iorque, EUA, 23/09/2008. In: *Resenha de Política Exterior do Brasil*, a. 29, n. 103, 2º semestre, 2008, pp. 83-86;

UNASUR. *Estatuto del Consejo de Defensa Suramericano de la UNASUR.* Santiago, Chile, 11 de dezembro de 2008;

VADELL, J. A.; LAMAS, B.; RIBEIRO, D. M. de F. Integração e Desenvolvimento no MERCOSUL: Divergências e Convergências nas Políticas Econômicas nos Governos Lula e Kirchner. In: *Revista Sociologia Política*; Curitiba, v. 17, n. 33, 2009, pp. 39-54;

VIGEVANI, Tullo; CEPALUNI, Gabriel. A política externa de Lula da Silva: a estratégia da autonomia pela diversificação. In: *Contexto Internacional*, v. 29, n. 2, 2007, pp. 273-335;

VIGEVANI, Tullo; RAMANZINI JÚNIOR, Haroldo. Autonomia, Integração Regional e Política Externa Brasileira: Mercosul e Unasul. In: *DADOS – Revista de Ciências Sociais*; Rio de Janeiro, v. 57, n. 2, 2014, pp. 517-552;

WALT, S. M. *Taming American Power: the global response to US primacy***.** Harvard University; W. W. Norton & Company, 2005.

Recebido em: 12/12/2018

Aprovado em: 06/08/2019

MONÇÕES
Revista de Relações Internacionais da UFGD
ISSN 2316-8323

SOBERANIA ALIMENTAR NA AGENDA DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

Ricardo de Amorim Cini
Doutorando em Políticas Públicas (UFPR). Mestre em Bioética (PUC-PR). Tecnólogo em Gastronomia (PUC-PR).
riicardo.cini@hotmail.com

Caroline Filla Rosaneli
Pós-doutorado pela Cátedra UNESCO em Bioética da Universidade de Brasília. Doutora em Ciências da Saúde (PUCPR) e Mestre em Alimentação e Nutrição (UNICAMP). Nutricionista. Professora adjunta do Mestrado em Bioética da PUCPR.
caroline.rosaneli@gmail.com

Anor Sganzerla
Doutor em Filosofia (UFSCar). Mestre em Filosofia (PUCSP). Graduação em Filosofia. Professor adjunto da Graduação em Filosofia e Professor permanente do Mestrado em Bioética da PUCPR.
anor.sganzerla@gmail.com

RESUMO: A produção de alimentos, da forma hegemônica, é uma das principais responsáveis pelos danos ao meio ambiente e crise climática. Além disso, o sistema agroalimentar, inserido numa lógica mercadológica que desvincula os aspectos éticos, sociais, culturais e humanos da alimentação, não consegue responder aos problemas da fome, má alimentação, produção sustentável, e democratização do acesso à terra, água e alimentos. Posto isso, os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODSs) surgem como uma iniciativa internacional, construídos com metas globais, alinhando-se aos aspectos econômicos, sociais e ambientais para atingir o desenvolvimento sustentável. Dessa forma, fez-se uma análise crítica dos ODSs, através do conceito de soberania alimentar, que preconiza a autonomia dos povos em decidirem sobre sua própria alimentação, e, sua conexão com a bioética e os direitos humanos. O documento, por mais que traga algumas metas essenciais, principalmente relacionadas à sustentabilidade ambiental, não relaciona os problemas ambientais à produção, distribuição e consumo de alimentos. Além disso, não discute Doenças crônicas não transmissíveis, relacionadas ao padrão de dieta atual, como também não indica a garantia da alimentação como um direito humano.

Palavras-chave: Soberania Alimentar. Objetivos de Desenvolvimento Sustentável. Bioética. Direitos humanos.

FOOD SOVEREIGNTY ON THE SUSTAINABLE DEVELOPMENT AGENDA

Abstract: The hegemonic agri-food production is one of the main responsible for damages to the environment as well as climate crises. In addition, the agri-food system, guided by a market rationality that dissociates the ethical, social, cultural and human aspects of food, cannot

respond to the problems of hunger, poor nutritional value, sustainable production and democratization of land, water and food access. Therefore, the Sustainable Development Goals (SDGs) emerge as an international initiative, built as global goals, and are aligned with economic, social and environmental aspects to achieve sustainable development. Thus, we present a critical analysis of SDGs through the concept of food sovereignty (which advocates the autonomy of peoples in deciding their own food system), and their connection with bioethics and human rights. The document, although it brings some essential goals – mainly related to environmental sustainability – does not relate the environmental problems to the production, distribution and consumption of food. In addition, it does not discuss noncommunicable diseases, which are related to the current dietary pattern, nor does it indicate the guarantee of food as a human right.

Keywords: Food Sovereignty. Sustainable Development Goals. Bioethics. Human rights.

INTRODUÇÃO

O sistema agroalimentar hegemônico, um dos maiores responsáveis atualmente por danos ambientais, é caracterizado por cadeia de base intensiva e exploração de lógica produtivista, com uso intensivo de máquinas de combustível fóssil, fertilizantes, agrotóxicos e outros químicos. Ademais, é quilométrico e "petrodependente", não priorizando a produção e o consumo local ao exigir o transporte por milhares de quilômetros até o consumidor (ESTEVE, 2017, p. 54).

Resposta e alternativas em todo o globo têm sido buscadas para resolver (ou minimizar) os problemas ambientais e sociais. A denúncia de Peter Singer a esse modelo ressalta a necessidade de seguir alguns princípios éticos, como transparência para saber a origem do alimento, justiça na produção e responsabilidade social em condições trabalhistas decentes (SINGER e MASON, 2007).

Ainda, nos últimos anos, como parte dessa busca, os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODSs) apareceram como uma proposta de âmbito internacional, promovidos principalmente pela Organização das Nações Unidas (ONU). O documento final da *Agenda 2030* conta com 17 ODSs e 169 metas definidas em âmbito internacional, com prazo de atingi-los até o ano de 2030. A *Agenda 2030* têm a missão extinguir a fome, pobreza, trazer paz e prosperidade para todas as pessoas em todos os países, através de três dimensões de desenvolvimento: a ambiental, a social e a econômica (ONU, 2015).

Por sua vez, o objetivo 2, intitulado Fome Zero e Agricultura Sustentável, trata especificamente sobre alimentação, e a busca por "acabar com a fome, alcançar a

segurança alimentar, a melhoria da nutrição e promover a agricultura sustentável" (ONU, 2015, p. 20). No entanto, embora o desejo de acabar com a fome através de uma agricultura sustentável represente um ideal de primeira grandeza, é sabido que o documento "não inclui de modo assertivo os efeitos dessa produção alimentícia sobre o clima" (VENTURA, 2017, p. 43).

Visando debater outras fraquezas, apresenta-se como categoria analítica o conceito de soberania alimentar, questionando e contrariando modelo hegemônico. Para isso, apresentou estratégias que respeitem a natureza, que garantam a alimentação e água como direito humano, respeitem as diferentes culturas e biodiversidades que se originam da soberania dos povos de decidirem sobre sua própria alimentação (CINI, ROSANELLI e CUNHA, 2018).

Esse embate entre visões distintas sobre a forma de produzir, distribuir, comercializar e consumir alimentos apresenta-se como um conflito ético, pois está relacionado com as escolhas e as ações humanas, com grande pertinência à discussão na bioética. Para um dos pioneiros nessa área de conhecimento, a saúde e qualidade de vida humana estão conectadas com as questões socioculturais e ambientais, e, por isso, tornou-se inconcebível pensar o bem-estar humano de modo isolado da vida social, ambiental e cultural (POTTER, 2018, p. 101).

Preocupações semelhantes também aparecem na *Declaração universal sobre bioética e direitos humanos* (DUBDH) da UNESCO (Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura, 2005), que representou um importante marco normativo da bioética. Essa declaração "amplia toda a ótica de respeito e proteção ao futuro da humanidade e do planeta" (CRUZ, OLIVEIRA e PORTILLO, 2010, p. 103)

A aproximação dos princípios da DUBDH com soberania alimentar foi proposta, discutida e apresentada por Cini, Rosaneli e Cunha (2018), com doze atributos que constroem o conceito de soberania alimentar (demonstrado no Quadro 1). Essa construção de conceito foi utilizada para guiar e categorizar a discussão desse artigo. Assim sendo, o objetivo dessa reflexão foi de analisar o documento final da *Agenda 2030* através da perspectiva trazida pelo conceito de soberania alimentar.

O texto está dividido nas seguintes seções: esta introdução, seguida da explicação da metodologia utilizada na pesquisa. Por seguinte, a análise e discussão se divide em três partes, correspondente aos três conjuntos de atributos que constroem o conceito de soberania alimentar: [1] aspectos relacionados ao meio

ambiente, [2] aspectos relacionados aos direitos humanos e [3] aspectos político-econômicos. Por fim, encontram-se as considerações finais.

METODOLOGIA

Nessa pesquisa, realizou-se uma análise crítica do documento final da *Agenda 2030* (ONU, 2015). Para auxiliar a metodologia, utilizou-se para análise os atributos que conceituam soberania alimentar, descritos no quadro 1, estabelecidos previamente por López-Giraldo e Franco-Giraldo (2015) e agrupados em três categorias por Cini, Rosaneli e Cunha (2018), que se igualam às três seções de discussão deste artigo. Fez-se leitura integral do documento buscando encontrar referências sobre tais atributos ou seus correspondentes, e, em alguns casos, a falta deles.

Categorias	**Atributos**
Aspectos do meio ambiente	Modelo de produção agroecológico
	Sustentabilidade ecológica
	Sem uso de sementes geneticamente modificadas
Direitos Humanos	Alimentos ligados aos direitos humanos
	Fome como consequência da iniquidade
	Direito a alimentação com predomínio de valores coletivos
	Produção Local
	Saúde
Político-Econômicos	Proteção Estatal
	Discurso contra hegemônico
	Organizações da sociedade civil
	Acesso à terra via reforma agrária

Quadro 1. Adaptado por Cini, Rosaneli e Cunha (2018, p. 58) com base em López-Giraldo e Franco-Giraldo (2015, p. 1363).

Vale ressaltar que, nessa reflexão, a base do conceito de soberania alimentar foi formulada pela Via Campesina e divulgado na Cúpula Mundial da Alimentação em Roma em 1996. Entretanto, no Fórum Mundial sobre Soberania Alimentar em 2001 que foi definido. Inicialmente, focou no direito das nações de produzirem seus alimentos, se expandindo ao direito dos povos de decidirem sobre sua alimentação, em perspectiva comunitária e cidadã. Contrário ao modelo dominante, busca a descentralização e diversidade em toda a cadeia de produção de alimentos, reforma agrária e controle democrático dos recursos (VIEIRA, 2008). A definição apresentada em 2001 destacou:

> o direito dos povos de definir suas próprias políticas e estratégias sustentáveis de produção, distribuição e consumo de alimentos, que garantam o direito à alimentação para toda a sua população, com base na pequena e média produção, respeitando as próprias culturas e a diversidade dos modos camponeses, pesqueiros e indígenas de produção agropecuária, de comercialização e de gestão dos espaços rurais, nos quais as mulheres desempenham um papel fundamental (SILIPRANDI, 2001, p. 18)

Essa proposta, como orientadora de políticas de alimentação, emerge principalmente de movimentos sociais críticos ao aumento de produção que afeta a sustentabilidade ambiental e o modelo de livre-comércio que expande e exporta desigualdade. Os povos devem estar comprometidos com a alimentação como direito, buscando sua autodeterminação (LÓPEZ-GIRALDO E FRANCO-GIRALDO, 2015).

Destaca não somente o direito à alimentação saudável e adequada, mas o respeito à cultura e diversidade dos povos, que devem definir seus próprios sistemas de produção, ecológicos e sustentáveis, com protagonismo claro de produtores locais em detrimento de decisões centradas nas demandas das grandes corporações de alimentos. Incluirão, portanto, “novas relações sociais livres de opressões e desigualdades entre homens e mulheres, pessoas, diferentes grupos étnicos, classes sociais e econômicas, e entre gerações” (DECLARATION OF NYÉLÉNI, 2007, p. 1).

ASPECTOS DO MEIO AMBIENTE

Os aspectos aqui discutidos são: “o modelo de produção agroecológico”, a “sustentabilidade ecológica”, e “sem uso de sementes geneticamente modificadas”. Estes aspectos se sustentam por alguns princípios da *DUBDH* (UNESCO, 2005), a

exemplo do o Art. 17 que trata da “proteção do meio ambiente, da biosfera e da biodiversidade”, e do Art. 16 que faz referência à “proteção das gerações futuras” em relação ao uso das sementes geneticamente modificadas (CINI, ROSANELI e CUNHA, 2018, p. 58).

Em vários pontos da *Agenda 2030* é levantada a preocupação com as mudanças climáticas, degradação do planeta, contaminação de água, solos, e outros problemas ambientais que vem se aprofundando no decorrer dos anos. Essa preocupação aparece nos objetivos 6 e 14, sobre a poluição das águas, mares e oceanos, e seu uso sustentável, e também no objetivo 12, quando discute o consumo e produção sustentáveis, gestão de resíduos e combustíveis, além de garantir informação sobre “estilos de vida em harmonia com a natureza” (ONU, 2015, p. 31).

Além disso, o objetivo 13, especificamente, se intitula “Tomar medidas urgentes para combater a mudança climática e seus impactos”, seguido do objetivo 14 sobre “Conservação e uso sustentável dos oceanos, dos mares e dos recursos marinhos para o desenvolvimento sustentável” (p. 33), e por fim o objetivo 15 “Proteger, recuperar e promover o uso sustentável dos ecossistemas terrestres, gerir de forma sustentável as florestas, combater a desertificação, deter e reverter a degradação da terra e deter a perda de biodiversidade” (p. 34). No entanto, embora esses objetivos estejam bem definidos, não existe ligação com a produção e o consumo de alimentos (e, consequentemente, associação à agricultura convencional).

Dentro das problemáticas da agricultura hegemônica, sabe-se que a utilização de agrotóxicos é prejudicial ao ecossistema, afetando a saúde ambiental, poluindo mares, terras, e ar, inclusive em áreas sem cultivo (MOREIRA et al, 2012). Além disso, afeta a saúde dos animais, contaminando seus *habitats*, e a saúde humana, com intoxicações por aplicação e consumo, demonstrado em revisão sobre o tema por Lopes e Albuquerque (2017). Para Siqueira, Porto e Fortes (2007), é na bioética ambiental que se encontra reflexão argumentativa da proteção do meio ambiente degradado pelo humano, construindo valores pela interdependência entre os seres vivos, ecossistemas e biosfera, englobando numa mesma área a sustentabilidade ecológica, qualidade de vida, justiça, democracia e direitos humanos.

O uso de agrotóxicos teve maior disseminação após a Segunda Guerra Mundial, decorrente da chamada “Revolução Verde”, como um “projeto político-ideológico” (Associação Brasileira de Saúde Coletiva [*ABRASCO*], 2015, p. 27).

Destaca-se sobre esse assunto a publicação do livro *Primavera silenciosa,* de Rachel Carson, em 1962, com fortes denúncias do abuso de agrotóxicos e ocultação da indústria e pesquisadores sobre seus danos (CARSON, 1962). Esta publicação impulsionou várias iniciativas práticas e teóricas. Entre elas, os escritos na bioética com Potter (2016) problematizaram questões como os efeitos ambientais, a continuidade da vida das gerações futuras e a relação entre saúde e meio ambiente.

Uma das discussões pontuada no debate dos agrotóxicos é justamente a tentativa de velar e ocultar os malefícios do seu uso. Os maiores artifícios utilizados pelas indústrias e pesquisadores coniventes são a troca da palavra agrotóxicos pelo termo "defensivo agrícola" ou generalização de "químicos" (na tentativa da chamada "retórica da ocultação"), ou a criação de um limite aceitável, que visa mascarar a percepção sobre sua utilização e riscos para a saúde humana e ambiental (ABRASCO, 2015, p. 28-29). Ainda, a "retórica da justificação", que é a:

> estratégia de justificar a necessidade dos agrotóxicos [...] por meio da imposição da racionalidade tecnocrática sobre a opinião pública. Esse artifício se baseia na ideia implícita de que toda técnica destinada a solucionar o desafio alimentar no mundo é moralmente justificável e, portanto, deve ser aplicada (ABRASCO, 2015, p. 30).

Nesse caminho, a *Agenda 2030* se oculta em ligar a utilização de agrotóxicos na agricultura como problemática mundial, restringindo-se a nomeá-los como "químicos" (retórica da ocultação). Sabe-se que o Brasil é o maior consumidor de agrotóxicos do planeta (FARIA, 2012). Ademais, estudos relacionaram suicídio dos trabalhadores rurais com o uso de agrotóxicos, além do desenvolvimento de depressão (NETO, ANDRADE e FELDEN, 2018).

Existe em todo o documento a preocupação com uma "agricultura sustentável", destacado principalmente no Objetivo 2, relacionado à alimentação. Em reportagem publicada no site da Organização das Nações Unidas para Alimentação e Nutrição (pertencente ao grupo ONU, e participante da criação dos ODSs), foi feita uma defesa clara na importância da utilização de agrotóxicos para o desenvolvimento da agricultura. Essa reportagem (FAO, 2017, p. 1), fruto de um encontro com representantes da indústria de alimentos e pesquisadores financiados por tal, buscou:

> evidenciar a importância dos avanços científicos alcançados pela agricultura brasileira nas últimas décadas, fator que tem assegurado a contínua ampliação da produção brasileira de alimentos, fibras e energia, de maneira

> a consolidar a posição do país como principal fornecedor mundial de produtos de alta qualidade, seguros e produzidos de forma sustentável.

Fica evidente assim que o termo “agricultura sustentável” nesse contexto não é nada mais do que o já feito, com uso intensivo de agrotóxicos e outros químicos que foram denunciados como prejudiciais por pesquisadores independentes e organizações preocupadas com a saúde pública e coletiva (ABRASCO, 2015). A reportagem citada acima também liga a importância de aumentar a produção de alimentos para alimentar um planeta com crescente população, justificando a utilização destes produtos como única alternativa técnica (retórica de justificação).

Considera-se aqui, um dilema ético, com suas vulnerabilidades associadas, na perspectiva das dimensões interpessoais, socioeconômicas e políticas dos danos ambientais. É na bioética ambiental que autores como Fischer et al. (2017) apostaram o diálogo e a resolução dos conflitos gerados na relação ser humano e natureza.

É sabido que o atual sistema agroalimentar tem um dos maiores impactos nas mudanças climáticas (*World Wide Fund for Nature* [WWF], 2017). A forma de produzir alimentos, baseada em grandes produções de monocultura, dependentes de maquinários e outras tecnologias que utilizam combustíveis fósseis, de forma alguma se encaixa em um modelo “sustentável”, e, por isso, não deveria ser hegemônica, como bem denunciaram Singer e Mason (2007).

Além disso, o modelo em que os alimentos viajam de um lado ao outro do planeta, com grandes quantidades de exportações, contribui para a emissão de gases de efeito estufa na utilização dos combustíveis fósseis e uso ineficiente de energia, principalmente não-renováveis. A previsão é que sejam 75% das fontes de energia até 2037, com intensa comemoração do mercado de combustíveis, como anunciado pela Organização dos Países Exportadores de Petróleo (OPEP) (AGÊNCIA EFE, 2017). Fica evidente a necessidade do usar tecnologias mais sustentáveis, isso é, com redução de impactos ambientais para que o sistema não comprometa o futuro.

Quanto aos agravos ao meio ambiente, ainda, tem-se o exemplo da agropecuária, que no Brasil, os dados de 2015 demonstraram que ela é responsável por 70% das emissões de gases de efeito estufa no país, sendo que as “emissões diretas do setor agropecuário cresceram cerca de 165% desde 1970” (Sistema de Estimativas de Emissões e Remoções de Gases de Efeito Estufa [SEEG], 2017, p. 12). Dados demonstraram que deste valor, 30% é relacionado à emissão direta da

agricultura e pecuária, 65% do uso da terra, 2% da energia na agricultura e 1% de resíduos agroindustriais (p. 14) e, quando dividida em subsetores, só a produção animal é responsável por 84% das emissões do setor (p. 15).

Ademais, o objetivo 14 visa "proibir certas formas de subsídios à pesca, que contribuem para a sobrecapacidade e a sobrepesca, e eliminar os subsídios que contribuam para a pesca ilegal, não reportada e não regulamentada, e abster-se de introduzir novos subsídios" (ONU, 2015, p. 33). A maior causa da diminuição de espécies e biodiversidade marinha é justamente a exploração humana, não só com o uso de métodos inadequados, mas pelo excesso de pesca e alteração do *habitat* natural as espécies (WWF, 2015).

Além da preocupação com a exploração animal em mares e oceanos, levanta-se a problemática da produção de animais pela pecuária. Atividade que, como já dito, é responsável por grande parte da emissão de gases de efeito estufa. É uma produção ligada diretamente ao desmatamento e utilização de combustíveis fósseis. Enfatiza-se que a *Agenda 2030* não menciona e responsabiliza o consumo de carne ou pecuária por qualquer uma das medidas para alcançar o desenvolvimento sustentável, exceto por uma breve passagem no início do documento que não se concretiza em metas: "Vamos adotar políticas que aumentem as capacidades de produção, a produtividade e o emprego produtivo; a inclusão financeira; o desenvolvimento sustentável da agricultura, da pecuária e da pesca" (ONU, 2015, p. 11).

Para desenvolver uma pecuária mais sustentável, é imediata a redução do consumo de carne e derivados, partindo inicialmente de uma postura ética de repensar a própria alimentação (CINI, 2018). Dados indicaram que os maiores países consumidores de carne de ruminantes (Brasil, China e Estados Unidos da América) devem reduzir em 40% o consumido comparado a 2010 para evitar uma catástrofe climática (WRI, 2018). É tanto uma preocupação (bio)ética de proteger as formas de vida, quanto uma preocupação da (bio)ética ambiental.

Além disso, agropecuária é responsável pela extração de 69% de toda água utilizada no planeta. Os dados mostraram que a eficiência da irrigação no ano de 2014 foi de somente 56% (FAO, AQUASTAT, 2014). Essa ineficiência decorre de desperdícios e má utilização, com extrações superiores a necessária para a produção de alimentos. O uso triplicou nos últimos 50 anos, com expectativa de aumento de 20% até 2050 (World Water Assessment Programme [WWAP], 2012).

O objetivo 6 sobre a gestão e uso da água tem meta de “Até 2030, aumentar substancialmente a eficiência do uso da água em todos os setores e assegurar retiradas sustentáveis e o abastecimento de água doce para enfrentar a escassez” (ONU, 2015, p. 25). Para que seja atingida, destaca-se a redução e maior eficiência na utilização e gestão da água pela agropecuária. Entretanto, nenhuma conexão, associação ou responsabilização é feita pelo documento; limita-se a responsabilidade abstrata, citando “todos os setores”.

No que tange ao objetivo 2 (ONU, 2015, p. 20) “Acabar com a fome, alcançar a segurança alimentar e melhoria da nutrição e promover a agricultura sustentável”, uma das metas indica “dobrar a produtividade agrícola e a renda dos pequenos produtores de alimentos”. Essa meta só tem relevância se e somente se a produtividade se referir aos pequenos produtores. Ainda, tem-se:

> até 2030, garantir sistemas sustentáveis de produção de alimentos e implementar práticas agrícolas resilientes, que aumentem a produtividade e a produção, que ajudem a manter os ecossistemas, que fortaleçam a capacidade de adaptação às mudanças climáticas, às condições meteorológicas extremas, secas, inundações e outros desastres, e que melhorem progressivamente a qualidade da terra e do solo.

Ressalta-se a importância dada ao aumento de produtividade e de produção. É necessário, porém, que se aumente a produtividade e a produção de sistemas sustentáveis, e não o inverso, como escrito pela meta. Ou seja, sistemas sustentáveis deveriam se tornar a hegemonia, pois o aumento da produção baseado no modo atual promoverá o aumento dos problemas ambientais. Da forma escrita pela Agenda, o modelo hoje hegemônico de produção de alimentos (com grandes efeitos ambientais, ou seja, não sustentável) tem a possibilidade de incorporar às suas práticas algumas medidas mais sustentáveis como forma de aumentar sua produção, com respaldo da Agenda, ação que não resolve o problema. O objetivo 2 ainda propõe como meta

> Até 2020, manter a diversidade genética de sementes, plantas cultivadas, animais de criação e domesticados e suas respectivas espécies selvagens, inclusive por meio de bancos de sementes e plantas diversificados e bem geridos em nível nacional, regional e internacional [...] (ONU, 2015, p. 21).

Essa meta ressalta a importância da criação de bancos de sementes para proteger a biodiversidade de plantas e diversidade de sementes. Levanta-se a questão das sementes geneticamente modificadas, com intenso debate no campo

científico e político, principalmente sobre as incertezas do seu uso (CAMARA et al., 2009). Essa discussão demanda uma (re)conexão entre ciência e ética, e não só na preocupação com aumento de produtividade, buscando fundamentação bioética e epistemológica na ponte que ligue "ciência/técnica/economia/política/sociedade" (PAIXÃO-JUNIOR e PEREIRA-JUNIOR, 2016, p. 1047).

Pesquisadores indicaram que estes organismos seriam responsáveis por contaminações cruzadas de espécies e perdas de biodiversidade. Ainda, trariam efeitos maléficos em microorganismos, com "maior número de pragas no solo das monoculturas de transgênicos", tendo como consequência maior aplicação de agrotóxicos e químicos, contaminando água, ar e terra e afetando a vida de animais (LOPES, 2017, p. 29). O modelo que privilegia a produção e produtividade reflete interesses econômicos que desconsideram possíveis efeitos negativos na saúde humana e ambiental (CAMARA et al, 2009).

A ciência e tecnologia, por terem papel importante na emancipação de grupos, precisam estar comprometidas moralmente com o combate às injustiças sociais (CUNHA e LORENZO, 2014) e socioambientais. Sendo assim, a Agenda traz importante questão em resguardar a biodiversidade através dos bancos de sementes, mas se cala quanto ao estímulo de produções sem uso de sementes geneticamente modificadas ou seus possíveis riscos e incertezas.

Apesar do Brasil apoiar o *Protocolo de Cartagena* e a prática do princípio da precaução, liberou de 2005 a 2015, 52 culturas geneticamente modificadas, principalmente milho, soja e algodão (CIB, 2016), cujos efeitos sobre a saúde humana e o meio ambiente ainda não são plenamente mensurados e reconhecidos (LEWGOY, 2000). E, com o novo cenário político, as violações éticas causadas ao meio ambiente e a todas as formas de vida no planeta tendem a ser cada vez mais devastadoras.

O último aspecto para discussão é a mudança do paradigma atual para um modelo agroecológico. O documento não menciona a agroecologia como uma saída. Sabe-se que esta, como prática, é aposta para uma produção mais sustentável, além de auxiliar na recuperação do já destruído pela agricultura convencional. Como ciência, visa melhorar os processos agrícolas através de manejos mais orgânicos, naturais, integrados e diversos. Como movimento social, apresenta uma alternativa coerente que se alinha com a proposta de soberania alimentar (SCHUTTER, 2010).

A agricultura camponesa e ecológica é a única capaz de continuar a alimentar o planeta, por promover um ambiente menos devastador para à saúde o planeta, possibilitando a redemocratização da terra e da produção, com maior autonomia e soberania dos povos (ESTEVE, 2017). A adoção da agroecologia como sistema hegemônico inclui lutas como a diminuição da pobreza, a melhora da nutrição, acesso à terra e emprego, além da redução das crises climáticas. Preconiza os saberes locais, através da experiência dos povos, com vários resultados positivos de melhora de produtividade junto à preocupação ambiental da produção (SCHUTTER, 2010).

Por fim, sobre os atributos de soberania alimentar que formam essa categoria, percebe-se que o principal tópico trabalhado pela Agenda é a "sustentabilidade ecológica". Porém, a fraca e, por vezes, contraditória definição do que é considerado sustentável, é incoerente afirmar que esse aspecto está abarcado em sua totalidade. Além disso, a dimensão de garantia de um ambiente saudável nos ODSs é pouco relacionada como um direito humano (GUIMARÃES, DELARISSE e INOUE, 2018).

DIREITOS HUMANOS

Essa categoria reúne os seguintes atributos "alimentos ligados aos direitos humanos", a "fome como consequência da iniquidade", o "direito à alimentação com predomínio de valores coletivos", a "produção local" e a "saúde". Relaciona-se com a DUBDH no Art. 10, que trata sobre a igualdade, justiça e equidade; com o Art.12 que versa sobre respeito a diversidade cultural, relacionando a cultura alimentar e produção local; com o Art. 14 que se intitula "responsabilidade social e saúde", devendo-se atentar para o acesso à saúde de qualidade e "acesso à alimentação e água adequadas" (UNESCO, 2005; CINI, ROSANELI e CUNHA, 2018, p. 60).

Inicialmente, a Agenda indica que seus objetivos buscam: "concretizar os direitos humanos de todos" (ONU, 2015, p. 1), "proteger os [próprios] direitos humanos" (p. 3), a partir da *Declaração Universal dos Direitos Humanos* (DUDH), e, de outros tratados internacionais, a exemplo da DUBDH. Destaca-se que os dois últimos documentos incluem em seu escopo a alimentação como direito. Ressalta-se, ainda que a Agenda informa a impossibilidade de "alcançar o potencial humano e desenvolvimento sustentável" caso se negue à metade da população os "plenos direitos humanos e oportunidades" (ONU, 2015, p. 8).

No preâmbulo do documento, o direito à água é ressaltado, tendo como visão "um mundo em que reafirmamos os nossos compromissos relativos ao direito humano à água potável e ao saneamento e onde há uma melhor higiene; e onde o alimento é suficiente, seguro, acessível e nutritivo" (ONU, 2015, p. 4). Entretanto, em todo o documento e, especificamente, no objetivo destinado à alimentação e nutrição (objetivo 2), apesar de serem metas acabar com a fome, garantir acesso ao alimento seguro, nutritivo e suficiente, e acabar com a desnutrição, não se relaciona esta garantia como um direito humano. A falta da perspectiva de um direito enfraquece o documento, pois as possíveis soluções para garantir o acesso podem ser fundamentadas estritamente em interesses mercadológicos.

A alimentação como direito humano está presente na *DUDH*, de 1948, no seu Art. 25, §1: "Toda a pessoa tem direito a um nível de vida suficiente para lhe assegurar à sua família a saúde e o bem-estar, principalmente quanto à alimentação" (ONU, 1948). Além disso, importante fundamentação deu-se com o *Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais* (PIDESC) adotado pela Assembleia de ONU em 1966 e ratificado pelo Brasil em 1992, obrigando a garantir todos os direitos presentes no documento (ONU, 1966). O Art. 11 tange diretamente ao direito à alimentação, com texto similar a *DUDH*, mas inclui a proteção à fome, melhora dos métodos de produção, educação nutricional, reforma dos regimes agrários, importando-se com melhor manejo ambiental, além da divisão mundial dos alimentos de forma equitativa considerando as necessidades dos países (ONU, 1966, Art.11).

Já no *Comentário Geral nº 12* do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais do Alto Comissariado de Direitos Humanos (1999), que fez interpretação do Art. 11 do *PIDESC*, foi definido o termo Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA), que se realiza "quando cada homem, mulher e criança, sozinho ou em companhia de outros, tem acesso físico e econômico, ininterruptamente, à alimentação adequada ou aos meios para sua obtenção".

A água como direito humano foi referenciada pelo Comitê das Nações Unidas para os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, em 2002 com o Comentário Geral nº 15 intitulado "O direito à água". Discorre, entre outras coisas, sobre a responsabilidade dos Estados na garantia deste direito, reconhecido explicitamente pela Assembleia Geral das Nações Unidas em julho de 2010, na *Resolução 64/292*.

Em relação ao aspecto iniquidade (ou equidade e suas variáveis), o termo não aparece no documento em nenhum momento relacionado à alimentação, mas segue como meta o acesso universal e equitativo à água potável. Visualiza-se termos de combate à desigualdade ou luta pela igualdade, a exemplo da frase na introdução: “nós resolvemos, entre agora e 2030, acabar com a pobreza e a fome em todos os lugares; combater as desigualdades dentro e entre os países” (ONU, 2015, p. 3).

O documento repete algumas vezes o objetivo de acabar com a pobreza e a fome, com os dois termos aparecendo próximo. Sutilmente, pode-se entender que para acabar com a fome deve-se acabar com a pobreza, de forma complementar, mas não explicitamente que a fome seja consequência da iniquidade. Nos anos de 2015, 2016 e 2017, a FAO anunciou que a população passando fome aumentou e totalizou 821 milhões em 2017. Especificamente na América Latina e do Caribe, 39,3 milhões de pessoas viviam subalimentadas. Além disso, o índice de insegurança alimentar aumentou de 7,6% em 2016 para 9,8% em 2017 (FAO, 2018). Esses dados mostram um distanciamento da meta pretendida pelo objetivo 2 (acabar com a fome).

A FAO (2018) indicou que a principal causa do aumento da insegurança alimentar é relacionada a variação e condições extremas do clima, afetando as dimensões da segurança alimentar (disponibilidade, acesso, utilização e estabilidade da alimentação). Assim, o objetivo relacionado à pobreza (obj. 1) indica “até 2030, construir a resiliência dos pobres e daqueles em situação de vulnerabilidade, e reduzir a exposição e vulnerabilidade destes a eventos extremos relacionados com o clima e outros choques e desastres econômicos, sociais e ambientais” (ONU, 2015, p. 19).

Sugere-se que “o risco de insegurança alimentar e desnutrição é maior hoje porque os meios de subsistência e os bens relacionados [...] estão mais expostos e mais vulneráveis à variabilidade e às condições extremas de um clima em mudança” (FAO, 2018, p. xiv-xv). Nota-se:

> que a execução do objetivo 2 depende em grande medida da realização – o que por sua vez contribui – de outros objetivos que compõe a Agenda 2030: acabar com a pobreza, melhorar saúde, educação, igualdade de gênero e acesso à água limpa e saneamento, trabalho decente, redução de desigualdade, paz e justiça (FAO, 2018, p. xiii).

A fome como situação persistente, engendrada em um contexto de desigualdade social, pobreza, perdura-se pelas relações de poder. Combater a pobreza, dessa forma, é uma das principais alternativas para combater as condições

de vulnerações como a falta de alimentação, água, moradia, entre outros, adequados. Assim, promove maior protagonismo aos indivíduos para que modifiquem as relações de poder que os tornam periferia (PAGANI, 2007).

Ao fazer-se a hierarquização de vidas, permite-se que uns habitem dentro da hegemonia privilegiada, "desenvolvida" e mais valiosa, e outros subsistam em condições de pobreza. A Bioética da intervenção denuncia a criação da vida colonizada através de "imperialismos de diversas ordens (político, econômico, moral, biomédico etc.) e que findam por não apenas estruturar as desigualdades sociais, mas contribuir para que elas se mantenham" (NASCIMENTO e GARRAFA, 2011, p. 239).

Em relação a valores coletivos, a própria existência da Agenda representa essa preferência. Ela inclui a importância de atingir todas as pessoas, principalmente os mais vulneráveis, demonstrando o esforço mundial e empatia atribuindo valores coletivos como caminho para atingir os objetivos. Somente com a construção da coletividade, democratizando as decisões e socializando os meios de produção, é possível alcançá-los. No início do documento ressalta-se o compromisso de "acabar com a pobreza e a fome, em todas as suas formas e dimensões, e garantir que todos os seres humanos possam realizar o seu potencial em dignidade e igualdade, em um ambiente saudável" (ONU, 2015, p. 2).

O objetivo 2 indica a necessidade de priorizar produção e produtividade dos pequenos produtores e da agricultura familiar, conhecidos por cadeias menores de produção e comercialização. Entretanto, a produção e consumo de alimentos locais não são indicados como prioritários. Essa preferência poderia ir de encontro com vários aspectos do documento, como preocupações ambientais, produção sustentável, e acesso a "alimentos seguros, nutritivos e suficientes durante todo o ano" (ONU, 2015, p. 20). O consumo de produtos locais incentiva à produção regional, encurtando distância produtor-consumidor, movimentando a economia local e reduzindo o impacto ambiental.

Ademais, o último aspecto é relacionado a saúde. Sobre saúde dos animais não humanos e de outras formas de vida, umas das únicas referências a esses é a visão de "um mundo em que a humanidade viva em harmonia com a natureza e em que animais selvagens e outras espécies vivas estão protegidos" (ONU, 2015, p. 5).

O documento indica a preocupação em "reduzir os impactos negativos das atividades urbanas e dos produtos químicos que são prejudiciais para a saúde

humana e para o ambiente" (p. 12), mas não indica as atividades no meio rural, ou não nomeia agrotóxicos especificamente. Não demonstra, portanto, uma perspectiva biocêntrica ou ecocêntrica, com discussões globais sobre problemas ambientais e questionando a função do humano como criador de vulnerabilidades. Visão essa que a bioética, com perspectiva interdisciplinar e campo de discussão sobre os direitos da vida, poderia e deveria se fazer presente (CINI, ROSANELI e SGANZERLA, 2017).

A saúde na construção da *Agenda 2030* foi analisada por Cunha (2014) pelo referencial da Bioética Crítica, através de documentos da construção do relatório final. As considerações são que os documentos se omitem do referencial existente sobre direito humano à saúde, e que a compreensão do conceito é insatisfatória e restrita, limitada a saúde como ausência de doença. Essa análise concluiu que "a pauta da saúde na agenda do desenvolvimento [...] aponta é que período pós-2015, se mantido no compasso da atual ordem mundial, nada mais será do que o aprofundamento" das consequências negativas do capitalismo e colonialidade (CUNHA, 2014, p. 134).

No decorrer da *Agenda 2030*, a saúde aparece diversas vezes. Entretanto, a palavra concreta não faz parte de nenhum objetivo. Sabe-se que, a partir de um conceito mais abrangente, várias das temáticas se relacionam com saúde, como o próprio objetivo 2 de acabar com a fome e melhorar a nutrição.

Aparece também em "assegurar uma vida saudável e promover o bem-estar" (obj. 3), educação (obj. 4), água e saneamento (obj. 6), trabalho (obj. 8), redução da desigualdade (obj. 10), padrões de produção sustentável (obj. 12), combater mudanças climáticas (obj. 13), proteção dos ecossistemas (obj. 15), sociedades pacíficas (obj. 15), entre outros. Essa associação é possível ao considerar o conceito de saúde abrangente que relaciona os determinantes sociais, culturais e ambientais, e não se condiciona ao fator saúde-doença (SANTANA, 2016).

O objetivo 3 toca na preocupação em "combater [...] doenças transmitidas pela água, e outras doenças transmissíveis" (p. 21), além de "reduzir em um terço a mortalidade prematura por doenças não transmissíveis via prevenção e tratamento, e promover a saúde mental e o bem-estar", "reduzir substancialmente o número de mortes e doenças por produtos químicos perigosos, contaminação e poluição do ar e água do solo" (p. 22). Doenças não transmissíveis englobam as:

> doenças cardiovasculares (doenças isquêmicas do coração, doenças cérebros-vasculares e hipertensão), [...] crônico-degenerativas (câncer,

> diabetes, doenças renais e reumáticas, etc.), os agravos decorrentes das causas externas (acidentes, violências e envenenamentos) e os transtornos de natureza mental (BRASIL, 2002, p. 14).

As doenças crônicas não transmissíveis (DCNT) se destacam nesse grupo por serem a principal causa de morte no planeta, com maior incidência nos países de baixa e média renda, a parte mais pobre e vulnerável da população (BRASIL, 2011), sendo que o os hábitos "de vida moderno, a que todos estão sujeitos, é o grande fator de risco à saúde. Os hábitos alimentares inadequados, o sedentarismo e o tabagismo compõem as principais causas" para o desenvolvimento destas (BRASIL, 2002, p. 14).

No Brasil, os fatores de risco relacionam-se ao baixo consumo de frutas e hortaliças, pouca atividade física, consumo de alimentos com alto teor de gordura e refrigerantes e bebidas açucaradas. Essas condições contribuem para o excesso de peso e obesidade (BRASIL, 2011, p. 11). Nesse sentido, verifica-se que não existe associação dessas doenças à uma melhor alimentação. Dentro do objetivo da alimentação, a meta que se preocupa com a qualidade indica acabar com a desnutrição e "atender às necessidades nutricionais" (ONU, 2015, p. 20), em uma preocupação voltada a quantidade calórica e nutricional, e não sua qualidade. Incentivar uma alimentação saudável, diminuindo alimentos perigosos, como os ultraprocessados e bebidas açucaradas, promove a diminuição da mortalidade.

Ressalta-se que especificamente as doenças crônicas não transmissíveis não aparecem no documento, sem citar obesidade, diabetes, hipertensão, ou preocupação com excesso de peso. Dados indicam que as DCNT estão associadas à 71% das mortes no mundo em 2016 (totalizando 41 milhões), com 15 milhões de mortes prematuras. Em países de baixa e média renda, a situação se agrava, com 78% de mortes e 85% prematuras (Organização Mundial da Saúde [OMS], 2018). A mudança da alimentação da população, substituindo alimentos *in natura* (frutas, verduras e legumes) por ultraprocessados, é tida como um dos principais fatores no crescimento do número de DCNT, junto com as inatividades físicas (LOUZADA et al, 2017).

Ademais, sobre as doenças transmissíveis, destacam-se as doenças transmitidas por alimentos (DTAs), causadas pela ingestão de alimentos ou água contaminados, e caracterizam-se por uma síndrome que normalmente apresenta, vômito e diarreia (BRASIL, 2010). A OMS indicou que as DTAs acometem principalmente os países africanos e o sudeste da Ásia, causando globalmente 420

mil mortes no ano de 2010, a maioria crianças abaixo de 5 anos (OMS, 2015). Negligenciar a importância de combater essas doenças amplia a vulnerabilidade dos países que mais sofrem com má alimentação, falta de saneamento e água potável, principalmente devido às condições precárias que já vivem. O documento, entretanto, cita a necessidade de garantir "alimentos seguros" (ONU, 2015, p. 20), referindo-se a alimento que não traga nenhum risco a quem consumi-lo, como pelas DTAs.

Importantes questões éticas acerca do limite do Estado sobre a saúde da população e violações dos direitos humanos sobre a segurança alimentar e nutricional são omissas neste documento. Para Paiva et al. (2019), alimentação adequada e alimentação saudável, bem como acesso à alimentos, implicam luta pelos direitos humanos junto à sociedade, impactando à formação e prática dos sujeitos envolvidos, através de iniciativas de ampliação e ressignificação acerca da alimentação.

ASPECTOS POLÍTICO-ECONÔMICOS

A última categoria que define soberania alimentar é formada pelos aspectos "proteção estatal", "discurso contra hegemônico", "organizações da sociedade civil" e "acesso à terra via reforma agrária". Relaciona-se com a *DUBDH* no Art. 10 "igualdade, justiça e equidade" e Art. 13 "solidariedade e cooperação". Logo no início do documento, uma das áreas tidas como importantes para a concretização dos objetivos é a parceria global, informando a determinação em:

> mobilizar os meios necessários para implementar esta Agenda por meio de uma Parceria Global para o Desenvolvimento Sustentável revitalizada, com base num espírito de solidariedade global reforçada, concentrada em especial nas necessidades dos mais pobres e mais vulneráveis e com a participação de todos os países, todas as partes interessadas e todas as pessoas (ONU, 2015, p. 2).

Nesse sentido, a Agenda informa que é aceita por todos os países com alcance à todas as pessoas. Porém, busca levar "em conta as diferentes realidades nacionais, capacidades e níveis de desenvolvimento e respeitando as políticas e prioridades nacionais" (p. 3). Os objetivos, até chegarem ao documento final, passaram por "consulta pública intensiva e envolvimento junto à sociedade civil e outras partes interessadas em todo o mundo, prestando uma atenção especial às vozes dos mais

pobres e mais vulneráveis" (ONU, 2015, p. 4). Incluíram também discussões em grupos de trabalho, relacionados às temáticas.

Ter uma discussão mais ampla e participativa foi uma das principais preocupações na elaboração do documento, pois a falta dessa participação angariou fortes críticas aos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODMs), que precederam a *Agenda 2030* (STUART e WOODROFFE, 2016). Assim, o documento informou que os envolvidos se comprometem em "ampliar e fortalecer a voz e a participação dos países em desenvolvimento [...] na tomada de decisão econômica, definição de normas internacionais e governança econômica global" (ONU, 2015, p. 14)

A Agenda, por mais que traga objetivos e metas globais, em que todos os países devem se engajar, demonstra a preocupação em "respeitar o espaço político nacional para um crescimento econômico sustentável, inclusivo e sustentado, em particular para os países em desenvolvimento [..]" (ONU, 2015, p. 8).

Porém, as marcas coloniais e imperialistas ainda respingam no documento, a exemplo "Todos os países tomam medidas, com os países desenvolvidos assumindo a liderança, levando em conta o desenvolvimento e as capacidades dos países em desenvolvimento" (ONU, 2015, p. 10). Esse traço foi presente em grande parte das críticas aos ODMs, os quais, mesmo se dizendo uma parceria entre os "países desenvolvidos e em desenvolvimento", eram dedicados principalmente aos países "em desenvolvimento", ou do Sul. Foram construídos pelos hegemônicos do Norte (EUA, Europa e Japão), junto às organizações mundiais criadas pela conferência de Bretton Woods (como o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional – FMI), além da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE).

A crítica indicou que "os ODMs são parte de uma série de discursos que têm a intenção de legitimar as políticas e práticas implementadas pelo capital dominante e aqueles que o apoiam" (AMIN, 2006, p. 1). São relações de poder que continuam a manifestar a opressão, e, que, portanto, geram vulnerabilidades para a garantia de qualquer forma de justiça social e direitos humanos (PAGANI et al, 2007).

Os ODSs incluem como atores da parceria internacional, os "governos, setor privado, sociedade civil, o Sistema das Nações Unidas e outros atores" (ONU, 2015, p. 13), dando abertura ao setor privado e ao capital dominante em participar na implementação das metas e objetivos. As ajudas internacionais de corporações e organizações filantrópicas, por exemplo, destinadas a resolver os problemas da

alimentação no mundo, não aparecem como preocupações éticas, mas ligadas à interesses político-econômicos (SANTOS, 2018).

As grandes corporações, com grande influência dentro dos governos, principalmente nos países do Sul, tendem a interferir na concepção de políticas nacionais, participando diretamente ou através de influência política. Com sua força, reproduzem os interesses do mercado global, regulando as decisões nacionais através de sua porosidade dentro dos governos (PAULA, 2017).

Além disso, efeitos negativos são sentidos nas produções dos países do Sul que são impedidos de criar barreiras ao livre comércio para proteger sua produção e seus pequenos produtores (MURPHY, 2018). O que acontece atualmente é que os países do Norte se protegem através de barreiras protecionistas à sua produção nacional. Também subsidiam fortemente as exportações, barateando seus produtos. Nesse sentido, a Agenda indica a necessidade de:

> corrigir e prevenir as restrições ao comércio e distorções nos mercados agrícolas mundiais, incluindo a eliminação paralela de todas as formas de subsídios à exportação e todas as medidas de exportação com efeito equivalente, de acordo com o mandato da Rodada de Desenvolvimento de Doha (ONU, 2015, p. 21).

Posto isso, se faz importante "ampliar e fortalecer a participação dos países em desenvolvimento nas instituições de governança global" (p. 36), como indicado pela Agenda, principalmente nas decisões sobre os acordos comerciais globais.

A Organização Mundial do Comércio (OMC), criada em 1995 com o intuito de regular as relações internacionais do comércio mundial, optou por uma adoção gradual do livre comércio, "pautando-se mais pelo comércio justo, pela competição transparente e justa, rejeitando a prática de *dumping* e subsídios de exportação" (PAULA, 2017, p. 90). A crença no livre comércio vislumbrava o alcance de todos ao desenvolvimento econômico, através da liberalização (DALÇÓQUIO, 2010). Entretanto, "para que a agenda da segurança alimentar seja incorporada pela OMC, é preciso que esta instituição evolua numa direção diferente daquela prevista na cartilha do livre comércio" (PAULA, 2017, p. 103), para alinhar-se à uma visão mais sustentável e que proteja às produções dos povos, como pauta a soberania alimentar.

Sendo assim, no que tange a proteção estatal, se discute em privilegiar as decisões locais em detrimento da influência e decisões tomadas pelas corporações internacionais e países dominantes. Dar autonomia aos povos decidirem sobre sua

própria alimentação é contrariar o sistema dominante, controlado por interesses externos, que decidem sobre todo sistema agroalimentar.

As estruturas locais estão sendo cada vez mais sujeitas a se inserirem às cadeias globais, "numa tendência de internacionalização dos capitais e de universalização do consumo" (PAULA, 2017, p. 16), sendo que "o abastecimento alimentar vem perdendo sua identidade local, afetado [...] pela importação de produtos e hábitos de consumo" (p. 16-17). Nesse sentido, o documento informa que "cada Estado tem, e exerce livremente, sua soberania plena e permanente sobre toda a sua riqueza, seus recursos naturais e sua atividade econômica" (ONU, 2015, p. 7). O conceito de soberania alimentar defende que prioridade deve ser em mercados e economias locais, com proteção dos produtores domésticos (McMICHAEL, 2016).

É importante ressalvar, entretanto, que, conforme indicaram Friedmann e McMichael (1989), com a conceituação de regime alimentar, os próprios Estados são instâncias que têm relação estreita com o capital e são atores importantes na conformação da hegemonia do sistema agroalimentar.

Traçando a relação da história da agricultura com o Estado, Friedmann e McMichael (1989) indicaram que a especialização industrial europeia do século XIX foi a base para a criação dos estados-nação modernos liberais e independentes, junto com a industrialização da agricultura. Sua continuidade, com a acumulação de capital agroalimentar na segunda metade do século XX, reestruturou o sistema agroalimentar mundial, e a criação do complexo industrial pelo capital transnacional dos EUA retirou a capacidade dos estados de regularem a produção e comércio, ficando subordinados ao capital (FRIEDMANN e McMICHAEL, 1989). Nesse sentido, um regime alimentar corporativista (que valoriza o produto agroalimentar como uma mercadoria) deu subsídio a subordinação dos Estados ao mercado (McMICHAEL, 2016).

Assim, é preciso ter cuidado com o apoio ao Estado como principal instância de regulação. Mesmo responsáveis por políticas alimentares, a soberania alimentar ressalta o direito de decisão dos povos sobre sua alimentação, buscando ressignificar a estrutura e conceito de Estado. É, portanto, a proteção contra influências externas, de países imperialistas ou corporações. Ainda, que "a visão de soberania alimentar, no longo prazo, subverte o molde centrado no Estado", defendendo sua "reterritorialização por meio da revitalização das ecologias alimentares locais e do reconhecimento dos direitos das pessoas à terra" (McMICHAEL, 2016, p. 8).

Sobre o aspecto “acesso à terra via reforma agrária”, não se encontra no documento menção à reforma agrária, especificamente. Entretanto, se destaca a meta no objetivo 1 de “até 2030, garantir que todos os homens e mulheres, particularmente os pobres e vulneráveis, tenham direitos iguais aos recursos econômicos, bem como o acesso a serviços básicos, propriedade e controle sobre a terra e outras formas de propriedade, herança, recursos naturais [...]” (ONU, 2015, p. 19).

Conforme indicaram Rocha e Cabral (2016, p. 79), “é importante destacar que, existe diferença entre luta pela terra e luta pela reforma agrária. A luta pela terra sempre foi uma luta constante dos camponeses e nasceu com o latifúndio, à luta pela reforma agrária é mais recente”. Esta última resulta das reivindicações dos movimentos sociais, e busca democratizar e redistribuir o acesso à terra, contra a concentração de base monopolista, além de dar aos trabalhadores rurais acesso aos resultados do seu próprio esforço (ROCHA e CABRAL, 2016). Nesse sentido:

> os resultados da reforma agrária devem ser compreendidos numa abordagem mais ampla do desenvolvimento (social, sustentável etc.) onde pesam variáveis como a conquista de autonomia por parte das famílias beneficiárias, a melhoria nas condições de vida (apesar das precariedades encontradas), o reconhecimento dos direitos de um conjunto variado de atores relacionados à terra e aos recursos naturais, bem como a presença das mulheres nesse cenário (LEITE e ÁVILA, 2007, p. 800-801)

Localizando temporalmente a organização dos movimentos de camponeses e agricultores, Friedmann (2005) indicou que, com a crise e a fome assolando os países do Sul nos anos finais do séc. XX, soluções do movimento neoliberal apostavam na maior oferta de alimentos, com atenção as baseadas no desenvolvimento tecnológico.

A inserção de capital tecnológico dentro desses países, com busca em aumento de produção e produtividade, foi de base desigual, fortalecendo a concentração de terras. Os movimentos no campo se intensificaram, com organizações e ligas camponesas que criticavam a concentração, auxiliados pelo sindicato do campo, dando impulso à luta pela terra e reforma agrária. Os conflitos agrários se tornaram mais frequentes e foram fortalecidos com a criação de movimentos de agricultores e agriculturas na luta pela terra, como o MST no Brasil (Movimentos dos Trabalhadores Rurais Sem Terra) em 1979 (ROCHA e CABRAL, 2016; OXFAM, 2016). Os movimentos sociais aparecem como principais atores na luta pela terra e reforma agrária brasileira e mundial.

Internacionalmente, destaca-se a Via Campesina, como já referida no início do artigo, que é, por si só, um movimento contra hegemônico, e se articula através do conceito de soberania alimentar (FRIEDMANN, 2005; McMICHAEL, 2016). Trouxe à pauta o conceito e a luta pela soberania alimentar e surgiu em 1993, através da reunião de agricultores das Américas, Europa e Ásia.

Ressalta-se a importância de discutir o papel da mulher na alimentação e agricultura. Dentro das próprias organizações sociais, mas também como um movimento único, visto a grande liderança e conquista pelos movimentos feministas e ecofeministas na luta pelo direito à alimentação, terra e discussões sobre preocupações ecológicas (FRIEDMANN, 2005).

Isso se faz importante, pois as mulheres “são as principais fornecedoras de comida, encarregadas de trabalhar na terra, guardar as sementes, processar os alimentos, coletar os frutos, obter água, cuidar dos rebanhos e vender no mercado” (ESTEVE, 2017, p. 79), além de carregarem a responsabilidade pelo trabalho doméstico, cuidar dos filhos, da casa, etc. Representam a maior porcentagem na realização do trabalho agrícola, com papel crucial para a sobrevivência da agricultura familiar, mesmo sendo responsáveis por menos de 20% das propriedades rurais, internacionalmente. Não são elas que tomam as principais decisões, sofrendo ainda com a falta de acesso à terra, crédito, máquinas e instrução (ESTEVE, 2017). Dessa maneira, se justifica a especificidade dada na Agenda, buscando “realizar reformas para dar às mulheres direitos iguais aos recursos econômicos, bem como o acesso à propriedade e ao controle sobre a terra e outras formas de propriedade, serviços financeiros, herança e os recursos naturais [...]” (ONU, 2015, p. 24-25).

Apresenta-se por fim, o atributo discurso contra hegemônico, presente no conceito de soberania alimentar. Através da análise, percebeu-se que a estrutura hegemônica, que é conformada historicamente, continua a ter vantagem, mesmo que “precisem” realizar algumas adequações. Isso se deve já que o documento não se propõe a mudar de forma estrutural as relações de poder instauradas dentro do sistema agroalimentar. Por mais que tente dar maior protagonismo às pessoas, sejam os pequenos produtores ou mulheres, não busca torná-los uma hegemonia. Portanto, um discurso contra hegemônico perpassa pela busca da superação do modelo dominante, e não apenas uma adequação ou melhora, como a *Agenda 2030* se

propõe a fazer. Precisa ser um documento verdadeiramente “do povo, pelo povo e para o povo” (ONU, 2015, p. 16).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Algumas preocupações e alegrias resultam da análise da Agenda. Utilizando os atributos que constituem soberania alimentar para a análise, percebeu-se que alguns temas não foram incluídos ou foram pouco destacados. Entre eles, a não menção da agroecologia, a falta de discussão sobre problemas em utilizar sementes geneticamente modificadas, e a não utilização do referencial de saúde como direito humano. Ainda, que a estrutura hegemônica que conforma o sistema agroalimentar, que se constitui um problema (no mínimo no campo ambiental), poderá continuar com vantagem mesmo que respeite os objetivos em suas ações.

É evidente que a dimensão ambiental é o principal foco de discussão do documento, refletido pela maioria dos objetivos e metas. Mesmo assim, pouco se relaciona com o sistema agroalimentar ou produção de alimentos pelo agronegócio, mesmo sendo conhecido o tamanho dos seus efeitos. A exemplo disso, tem-se a não preocupação com a utilização de agrotóxicos, visto que não são mencionados explicitamente no documento. Ou a não existência de ações relacionadas à redução da pecuária ou seu aprimoramento, pois se trata de uma das atividades que causam mais danos ambientais.

Uma agricultura sustentável e saudável deve(ria) necessariamente passar por uma redução do uso e consumo de agrotóxicos, com maior segurança para o trabalhador e consumidor, além de ter como meta essencial a redução do consumo de carne.

Dessa maneira que se faz necessário a organização dos movimentos sociais e a sociedade civil em geral, na defesa da autonomia dos povos nas decisões de políticas e estratégias de alimentação, visto que serão os afetados pelos efeitos, negativos ou positivos. É evidente a conexão das grandes corporações na construção do documento, seja pela linguagem, ou pela falta de algumas enunciações. A opção da *Agenda 2030* de não levantar a problemática das Doenças Crônicas Não Transmissíveis, hoje discutidas mundialmente, e relacioná-las com a baixa qualidade

de alimentação hegemônica, deve ser entendida como uma estratégia para servir interesses econômicos.

Visualizam-se também marcas imperialistas e coloniais, que subjugam os países do Sul (subdesenvolvidos, ou em desenvolvimento), e os fazem reproduzir seus interesses, na busca por um modo de vida tida como superior, ou "desenvolvida". O próprio conceito de desenvolvimento acabou sendo incorporado pelo sistema hegemônico, mais como um rótulo de venda do que uma preocupação verdadeiramente ética.

Por mais que as mudanças apontadas pela Agenda sejam necessárias e urgentes (como acabar com a fome, pobreza, etc...), sabe-se da dificuldade de mudar a lógica alimentar do sistema econômico capitalista. Portanto, defende-se a soberania alimentar como um conceito contra hegemônico e que precisa ser inserida em uma luta anticapitalista para se tornar realmente transformadora.

Ações dentro do paradigma atual irão reproduzir as práticas capitalistas de desigualdade, exploração inconsequente, concentração de renda e poder em poucas mãos através da subordinação da maioria. É, sobretudo, valorizar o aspecto social, cultural, ambiental e histórico da alimentação, respeitando os princípios ancorados pela *DUBDH*, como a "dignidade humana e direitos humanos" (Art. 3), "igualdade, justiça e equidade" (Art. 10), "respeito pela diversidade cultural e pelo pluralismo" (Art. 12), "solidariedade e cooperação" (Art. 13), "responsabilidade social e saúde" (Art. 14), "proteção de gerações futuras" (Art. 16) e "proteção do meio ambiente, da biosfera e da biodiversidade" (Art. 17).

Ressalta-se como um ponto positivo o destaque que o documento faz às mulheres, especificando em várias metas, buscando o protagonismo e igualdade de direitos.

Por fim, não se tentou aqui deslegitimar ou retirar os créditos da importância da construção e divulgação desta Agenda. Não se tenta aqui, também, criticar as ações realizadas pelo interesse privado em promover um modelo mais sustentável. Se questiona, portanto, o real objetivo de terem esses interesses. São verdadeiras preocupações éticas e bioéticas, que tem a vida como principal elemento, ou é mais uma estratégia baseada na "santidade do dólar", com predominância pelo crescimento econômico descontrolado? (POTTER, 2018, p. 181).

Embora esta pesquisa tenha se limitado a analisar unicamente um documento, e sabendo que as Nações Unidas publicam anualmente diversos outros, considerou-se importante fazer a análise do material individual, pois é considerado essencial para tratar do tema. Sendo essa a ideologia das Nações Unidas ao abordarem a temática, acredita-se que os outros documentos também possam estar carregados dessas dificuldades, análise comparativa que mereceria uma nova pesquisa.

REFERÊNCIAS

ABRASCO. *Dossiê ABRASCO: um alerta sobre os impactos dos agrotóxicos na saúde.* CARNEIRO, Fernando Ferreira et al. (orgs.). Rio de Janeiro: EPSJV; São Paulo: Expressão Popular, 2015. Disponível em: <https://www.abrasco.org.br/dossieagrotoxicos/wpcontent/uploads/2013/10/DossieAbrasco_2015_web.pdf> Acessado em 22 de fevereiro de 2019.

AGÊNCIA EFE. *Opep diz que combustíveis fósseis serão 75% das fontes de energia em 2040.* Viena, 8 nov 2017. Disponível em: <https://www.efe.com/efe/brasil/economia/opep-diz-que-combustiveis-fosseis-ser-o-75-das-fontes-de-energia-em-2040/50000240-3431953> Acessado em 30 de janeiro de 2019.

AMIN, Samir. The Millennium Development Goals: A Critique from the South. *Monthly Review*, v. 57, n. 10, 2006.

BRASIL. Ministério da Saúde. *Prevenção e controle das doenças não transmissíveis no Brasil.* Brasília: Ministério da Saúde. 2002. Disponível em: <http://bvsms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/cd05_15.pdf> Acessado em 30 de janeiro de 2019.

BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria da Vigilância em Saúde. *Manual integrado de vigilância, prevenção e controle de doenças transmitidas por alimentos*. Brasília: Editora do Ministério da Saúde, 2010.

BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Vigilância em Saúde. *Plano de ações estratégicas para o enfrentamento das doenças crônicas não transmissíveis (DCNT) no Brasil 2011-2022.* Brasília: Ministério da Saúde, 2011.

CAMARA, Maria Clara Coelho et al. Transgênicos: avaliação da possível (in)segurança alimentar através da produção científica. *História, Ciências, Saúde – Manguinhos*, Rio de Janeiro, v. 16, n. 3, p. 669-681, 2009.

CARSON, Rachel. *Silent Spring.* Houghton Mifflin, 1962.

CIB. *Quantos produtos transgênicos estão aprovados hoje no Brasil?* 2017. Disponível em: <http://cib.org.br/faq/quantos-produtos-transgênicos-estão-aprovados-hoje-no-país/?utm_source=post-fb-quantosprodutos-aprovados&utm_medium=gravina>. Acessado em 05 de agosto de 2018.

CINI, Ricardo de Amorim. Repensar a alimentação: é urgente preocupar-se com a atual dieta exagerada em carnes? *Etologia no dia-a-dia.* Publicado em 3 de março de 2018. Disponível em: <http://etologia-no-dia-a-dia.blogspot.com/2018/03/repensar-alimentacao-e-urgente.html> Acessado em 22 de fevereiro de 2019.

CINI, Ricardo de Amorim; ROSANELI, Caroline Filla; CUNHA, Thiago Rocha da. Soberania alimentar na interseção entre bioética e direitos humanos: uma revisão integrativa da literatura. *Rev Bioetica y Derecho***,** n. 42, p. 51-69, 2018.

CINI, Ricardo de Amorim; ROSANELI, Caroline Filla; SGANZERLA, Anor. Categorização dos sujeitos em condição de vulnerabilidade: uma revisão na perspectiva da bioética. *Revista Iberoamericana de Bioética,* n. 5, p. 01-16, 2017.

COMENTÁRIO GERAL Nº 12. *O direito humano à alimentação.* Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais do Alto Comissariado de Direitos Humanos/ONU – 1999. Disponível em: <http://www.sesc.com.br/mesabrasil/doc/Coment%C3%A1rio-Geral.pdf> Acessado em 30 de janeiro de 2019.

COMENTARIO GERAL Nº15. *The Right to Water, 2002.* (Arts. 11 and 12 of the Covenant). Adopted at the Twenty-ninth Session of the Committee on Economic, Social and Cultural Rights, on 20 January 2003. Disponível em: <http://www.refworld.org/pdfid/4538838d11.pdf> Acessado em 30 de janeiro de 2019.

CRUZ, Márcio Rojas; OLIVEIRA, Solange de Lima Torres; e PORTILLO, Jorge Alberto Cordón. A Declaração Universal sobre Bioética e Direitos Humanos – contribuições ao Estado brasileiro. *Revista Bioética*, v. 18, n. 1, p. 93-107, 2010.

CUNHA, Thiago Rocha da. *Bioética crítica, saúde global e a agenda do desenvolvimento***.** 2014.196 f. Tese de Doutorado em Bioética, Universidade de Brasília, Brasília, 2014.

CUNHA, Thiago Rocha da; LORENZO, Cláudio. Bioética global na perspectiva da bioética crítica. *Revista Bioética*, n. 22, v. 1, p. 116-125, 2014.

DALÇÓQUIO, Ícaro Falcão. *Evolução da rodada Doha e as barreiras às exportações brasileiras.* 2010. 55 f. Monografia da Graduação em Ciências Econômicas, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2010.

DECLARATION OF NYÉLÉNI. *Declaration of the Forum for Food Sovereignty*, Nyéléni 2007. Disponível em: <https://nyeleni.org/IMG/pdf/DeclNyeleni-en.pdf> Acessado em 07 de janeiro de 2020.

ESTEVE, Ester Vivas. *O negócio da comida. Quem controla nossa alimentação?* São Paulo: Expressão popular, 2017.

FAO. *Estudo revela que Brasil é um dos países mais eficientes no uso da terra e insumos agrícolas em função de sua alta produção.* 01 de dez. de 2017 Disponível em: <http://www.fao.org/brasil/noticias/detail-events/en/c/1070557/> Acessado em 24 de agosto de 2018.

FAO. *El estado de la seguridade alimentaria y la nutrición en el mundo.* Fomentando la resiliência climática em aras de la seguridad alimentaria y la nutrición, FAO, Roma, 2018.

FAO, AQUASTAT. Infográficos. *Extracciones de agua; superficie equipada para el riego; cultivos regados*, 2014. Disponível em: <http://www.fao.org/nr/water/aquastat/infographics/Infographics_all_esp.pdf> Acessado em 30 de janeiro de 2019.

FARIA, Neice Müller Xavier. Modelo de desenvolvimento, agrotóxicos e saúde: prioridades para uma agenda de pesquisa e ação. *Rev. bras. saúde ocup.,* v. 37, n. 125, p. 31-39, 2012.

FISCHER, Marta Luciane; CUNHA, Thiago; RENK, Valquíria; SGANZERLA, Anor; ZACARKIN DOS SANTOS, Juliana. Da Ética Ambiental à Bioética Ambiental: antecedentes, trajetórias e perspectivas. *História, Ciências, Saúde-Manguinhos,* v. 24, n. 2, p. 391-409, 2017.

FRIEDMANN, Harriet. From colonialism to green capitalism: social movements and emergence of food regimes. In: BUTTEL, Frederick H. McMICHAEL, Philip. (ed.). *New Directions in the Sociology of Global Development* (Research in Rural Sociology and Development, v. 11). Emerald Group Publishing Limited, 2005, p. 227-264.

FRIEDMANN, Harriet; McMICHAEL, Philip. Agriculture and the state system: the rise and the decline of national agricultures, 1870 to the present. *Sociologia Ruralis*, v. 29, n. 2, p. 93-110, 1989.

GUIMARÃES, Iara Rocha; DELARISSE, Thaís Maria; INOUE, Cristina Yumie Aoki. A atuação das nações unidas no processo de significação do meio ambiente saudável como um direito humano. *Monções: Revista de Relações Internacionais da UFGD*, v. 7., n. 14, p. 91-117, 2018.

LEITE, Sérgio Pereira; ÁVILA, Rodrigo Vieira de. Reforma agrária e desenvolvimento na América Latina: rompendo com o reducionismo das abordagens economicistas. *Revista de Economia e Sociologia Rural*, v. 45, n. 03, p. 777-805, 2007.

LEWGOY, Flavio. A voz dos cientistas críticos. *História, Ciência, Saúde - Manguinhos*, Rio de Janeiro, v. 7, n. 2, p. 503-508, 2000.

LOPES, Maria Mirian Moreira Sampaio. *Os alimentos transgênicos nos limites do princípio da precaução e a responsabilidade civil do estado em eventuais danos ambientais.* 2017. 64 f. Monografia da Faculdade de Ciências Jurídicas e Ciências Sociais - FAJS do Centro Universitário de Brasília- UniCEUB. Taguatinga, DF, 2017.

LOPES, Carla Vanessa Alpes; ALBUQUERQUE, Guilherme Souza Cavalcanti de. Agrotóxicos e seus impactos na saúde humana e ambiental: uma revisão sistemática. *Saúde Debate*, Rio de Janeiro, v. 42, n. 117, p. 518-534, 2018.

LÓPEZ-GIRALDO, Luis Alirio; FRANCO-GIRALDO, Álvaro. Revisión de enfoques de políticas alimentarias entre la seguridad y la soberanía alimentaria (2000-2013), *Cadernos de Saúde Pública*, v. 31, n. 7, Rio de Janeiro, p. 1355-1369, 2015.

LOUZADA, Maria Laura da Costa; et al. The share of ultra-processed foods determines the overall nutritional quality of diets in Brazil. *Public Health Nutr.,* Jan 2018, v. 21, n.1, p. 94-102. Publicado online em 17 julho de 2017.

McMICHAEL, Philip. *Regimes alimentares e questões agrárias.* Tradução de Sonia Midori. São Paulo, Porto Alegre: Editora Unesp; Editora UFRGS, 2016.

MOREIRA, Josino Costa; et al. Contaminação de águas superficiais e de chuva por agrotóxicos em uma região do estado do Mato Grosso. *Ciência & Saúde Coletiva*, v. 17, n. 6, p. 1557-1568, 2012.

MURPHY, Sophia. Comércio Global: Em controle, não sob controle. In: SANTOS, Maureen. GLASS, Verena. (orgs). *Atlas do agronegócio.* Fatos e números sobre as corporações que controlam o que comemos. Rio de Janeiro: Fundação Heinrich Böll, 2018. p. 34-35

NASCIMENTO, Wanderson Flor; GARRAFA, Volnei. Por uma Vida não Colonizada: diálogo entre bioética de intervenção e colonialidade. *Saúde e Sociedade,* São Paulo, v. 20, n. 2, p. 287-299, 2011.

NETO, Manoel Gomes Filho; ANDRADE, Rubian Diego; FELDEN, Érico Pereira Gomes. Trabalho na agricultura: possível associação entre intoxicação por agrotóxicos e depressão. *R. Perspect. Ciência e Saúde*, v. 3, n. 1, p. 69-82, 2018.

OMS. Organização Mundial da Saúde. *WHO estimates of the global burden of foodborne diseases: foodborne disease burden epidemiology reference group 2007-2015.* 2015. Disponível em: <http://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/199350/9789241565165_eng.pdf;jsessionid=D272F82F53394AF26F284A96B213CF51?sequence=1> Acessado em 30 de janeiro de 2019.

OMS. *Noncommunicable diseases country profiles 2018.* Geneva: World Health Organization; 2018. Licence: CC BY-NC-SA 3.0 IGO. Disponível em: <https://www.who.int/nmh/publications/ncd-profiles-2018/en/> Acessado em 30 de janeiro de 2019.

ONU. *Declaração Universal dos Direitos Humanos.* Adotada e proclamada pela Assembleia Geral das Nações Unidas (resolução 217 A III) em 10 de dezembro 1948.

ONU. *Pacto Internacional sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais.* Adotado e aberto à assinatura, ratificação e adesão pela resolução 2200A (XXI) da Assembleia Geral das Nações Unidas, de 16 de dezembro de 1966. Entrada em vigor na ordem internacional: 3 de janeiro de 1976, em conformidade com o artigo 27.º.

ONU. *Agenda 2030.* Transformando Nosso Mundo: A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, 2015. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2015/10/agenda2030-pt-br.pdf> Acessado em 30 de janeiro de 2019.

OXFAM. *Terrenos da desigualdade:* Terra, agricultura e desigualdades no Brasil rural. Informe da Oxfam, novembro de 2016. Disponível em: <https://oxfam.org.br/wp-content/uploads/2019/08/relatorio-terrenos_desigualdade-brasil.pdf> Acessado em 30 de janeiro de 2019.

PAGANI, Luana Palmieri França; et al. Bioética de Intervenção: aproximação com os direitos humanos e empoderamento. *Revista Brasileira de Bioética,* v. 3, n. 2, p. 191-217, 2007.

PAIVA, Janaína Braga de; et al. A confluência entre o "adequado" e o "saudável": análise da instituição da noção de alimentação adequada e saudável nas políticas públicas do Brasil. *Cad. Saúde Pública*, v.35, n.8, e00250318, 2019.

PAIXÃO-JUNIOR, Valdir Gonzalez; PEREIRA-JUNIOR, Alfredo. Transgênicos: uma questão bioética. *Revista Segurança Alimentar e Nutricional*, v. 23, n. esp., p. 1041-1048, 2016.

PAULA, Nilson Maciel de. *Evolução do sistema agroalimentar mundial: contradições e desafios.* Curitiba: Editora CRV, 2017b. 226p.

POTTER, Van Rensselaer. *Bioética: ponte para o futuro.* São Paulo: Edições Loyola, 2016.

POTTER, Van Rensselaer. *Bioética Global: construindo a partir do legado de Leopold.* São Paulo: Edições Loyola, 2018.

RESOLUÇÃO A/RES/64/292. 2010: *The human right to water and sanitation.* Resolution adopted by the General Assembly on 28 July 2010, Disponível em: <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/RES/64/292&lang=E> Acessado em 30 de janeiro de 2019.

ROCHA, Rosaly Justiniano de Souza; CABRAL, José Pedro Cabrera. Aspectos históricos da questão agrária no brasil. *Revista Produção Acadêmica* – Núcleo de Estudos Urbanos Regionais e Agrários/NURBA, v. 2, n. 1, p. 75-86, jun. 2016.

SANTANA, José Paranaguá de. Acesso à saúde em um mundo desigual. In: CARVALHO, Regina Ribeiro Parizi; ROSANELI, Caroline Filla. *Bioética e saúde pública.* Editora: CRV, 2016. p. 41-52.

SANTOS, Tiago Matos dos. Tendências e contradições da influência corporativa na agenda agroalimentar das nações unidas. *Monções: Revista de Relações Internacionais da UFGD*, v.7. n.13, jan./jun., 2018.

SCHUTTER, Olivier de. *Informe del Relator Especial sobre el derecho a la alimentación***.** Assembleia Geral das Nações Unidas, A/HRC/16/49. 20 de dezembro de 2010. Disponível em: <http://www.srfood.org/images/stories/pdf/officialreports/20110308_a-hrc-16-49_agroecology_es.pdf> Acessado em 30 de janeiro de 2019.

SEEG. *Emissões do setor de agropecuária. Período 1970-2015.* IMAFLORA - Instituto de manejo e certificação florestal e agrícola (coord. técnica), 2017. Disponível em: <http://seeg.eco.br/wp-content/uploads/2017/08/Relatorios-Seeg-2017-Agro_final.pdf> Acessado em 30 de janeiro de 2019.

SILIPRANDI, Emma. É possível garantir a soberania alimentar a todos os povos no mundo de hoje? *Revista Agroecologia e Desenvolvimento Rural Sustentável*, Porto Alegre, v. 2, n. 4, p. 16-19, 2001.

SINGER, Peter; MASON, Jim. *A ética da alimentação: como nossos hábitos alimentares influenciam o meio ambiente e o nosso bem-estar*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2007. 370p.

SIQUEIRA, José Eduardo; PORTO, Dora; FORTES, Paulo. *Linhas temáticas da bioética no Brasil.* In: SIQUEIRA, José Eduardo; ANJOS, Márcio Fabri. (Orgs.). Bioética no Brasil: tendências e perspectivas. São Paulo: Sociedade Brasileira de Bioética, 2007, p.161-184.

STUART, Elizabeth; WOODROFFE, Jessica. Leaving no-one behind: can the Sustainable Development Goals succeed where the Millennium Development Goals lacked? *Gender & Development,* v. 24, n. 1, p. 69-81, 2016.

UNESCO. DUBDH. *Declaração Universal sobre Bioética e Direitos Humanos*. Tradução e revisão final sob a responsabilidade da Cátedra UNESCO de Bioética da Universidade de Brasília (UnB) e da Sociedade Brasileira de Bioética (SBB). 2005. Disponível em: <http://bvsms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/declaracao_univ_bioetica_dir_hum.pdf> Acessado em 11 de março de 2019.

VENTURA, Julia Auge. *A transição nutricional: impedimento ou instrumento para o desenvolvimento sustentável?* 2017. 63 f. Dissertação de Mestrado, Universidade de Lisboa. Instituto Superior de Economia e Gestão, 2017.

VIEIRA, Flávia Braga. Via Campesina: um projeto contra-hegemônico. Simpósio Lutas Sociais na América Latina. *Anais do Simpósio de Lutas Sociais na América Latina.* Londrina: Universidade Estadual de Londrina, 2008. Disponível em: <http://www.uel.br/grupo-pesquisa/gepal/terceirosimposio/flaviabraga.pdf> Acessado em 30 de janeiro de 2019.

WRI. *World Resources Institute. World Resources Report. Creating a sustainable food future.* A Menu of Solutions to Feed Nearly 10 Billion People by 2050. Synthesis report. Dezembro, 2018. Disponível em: <https://wriorg.s3.amazonaws.com/s3fs-public/creating-sustainable-food-future_0.pdf?_ga=2.153626106.338639025.1544112276-1754202998.1544112276> Acessado em 30 de janeiro de 2019.

WWAP (World Water Assessment Programme). 2012. The United Nations World Water Development. *Report 4: Managing Water under Uncertainty and Risk.* Paris, UNESCO, 2012. Disponível em: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000215644> Acessado em 30 de janeiro de 2019.

WWF. 2015. *Living Blue Planet Report.* Species, habitats and human well-being. [TANZER, J., PHUA, C., LAWRENCE, A., GONZALES, A., ROXBURGH, T. AND P. GAMBLIN (Eds)]. WWF, Gland, Switzerland. Disponível em: <https://d3nehc6yl9qzo4.cloudfront.net/downloads/living_blue_planet_report_2015_08_31_spread__1_.pdf> Acessado em 30 de janeiro de 2019.

WWF. 2017. *Uma produção mais responsável no Brasil.* Disponível em: <https://d3nehc6yl9qzo4.cloudfront.net/downloads/brochura_agricultura_digital_otimizado_1.pdf> Acessado em 30 de janeiro de 2019.

Recebido em 14/03/2019

Aprovado em 28/01/2020

MONÇÕES
Revista de Relações Internacionais da UFGD
ISSN 2316-8323

A UNAMID EM DARFUR: CONSIDERAÇÕES SOBRE OPERAÇÕES DE PAZ HÍBRIDAS

Sérgio Luiz Cruz Aguilar
Livre Docente em Segurança Internacional pela UNESP. Professor da Faculdade de Filosofia e Ciências da UNESP – Campus de Marília/SP e dos programas de pós-graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas (UNESP-UNICAMP-PUC/SP) e Ciências Sociais (UNESP)
tcaguilar2012@hotmail.com

Marina Biagioni Marquezi
Mestranda no Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas (UNESP-UNICAMP-PUC/SP). Graduada em Relações Internacionais pela UNESP – Campus de Marília/SP
marina_biagioni@hotmail.com

Resumo: A *United Nations-African Union Mission in Darfur* (UNAMID), estabelecida em 2007, é o atual modelo de operação de paz híbrida, conduzida pela Organização das Nações Unidas (ONU) juntamente com a União Africana (UA). Esse formato de missão trouxe uma miríade de novos dilemas para os estudos das operações de manutenção de paz. Nesse sentido, o artigo utiliza a UNAMID para apresentar algumas considerações sobre operações híbridas no campo do gerenciamento/resolução de conflitos. Baseado em fontes secundárias e primárias, o texto parte da ideia central de que, apesar de o conceito restringir a característica híbrida da operação às suas estruturas no terreno, o processo de interação das organizações parceiras se deu com muito mais propriedade e destaque nos níveis político e estratégico.

Palavras-chave: UNAMID; Operações híbridas; ONU; União Africana.

UNAMID IN DARFUR: CONSIDERATIONS ABOUT HYBRID PEACEKEEPING OPERATIONS

Abstract: The United Nations-African Union Mission in Darfur (UNAMID), established in 2007, is the present model of hybrid peacekeeping operation, carried out by the United Nations along with the African Union. This format of operation has brought a myriad of new dilemmas to peacekeeping studies. In this way, the article uses UNAMID to present some considerations on hybrid operations in the field of conflict management/resolution. Based on secondary and primary sources, the text starts from the central idea that, although the concept restricts the hybrid characteristic of the operation to its structures on the ground, the process of interaction of the partner

organizations took place with far more justification and prominent at the political and strategic levels.

Keywords: UNAMID; Hybrid operations; United Nations; African Union.

INTRODUÇÃO

Em 31 de julho de 2007, por meio da Resolução 1769, o Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) autorizou o desdobramento da *United Nations-African Union Mission in Darfur* (UNAMID), sob a égide do capítulo VII, que incorporou totalmente a Missão da União Africana no Sudão (AMIS).

O mandato estabelecia, dentre outras coisas, que a Missão deveria contribuir para a proteção de civis sob ameaça iminente de ataques, auxiliar o processo político para garantir que ele fosse inclusivo e contribuir para um ambiente seguro para o retorno de refugiados e deslocados internos. A UNAMID deveria apoiar a implementação do Acordo de Paz de Darfur (DPA) e impedir ataques armados. Além disso, o CSNU autorizou o uso da força para proteger os civis, o pessoal da Organização das Nações Unidas (ONU) e associado, e as instalações da Missão (UN, 2007). O desdobramento da UNAMID foi um passo muito importante não só para a contenção do conflito em Darfur, mas também para o desenvolvimento das missões de paz, especialmente por ser um modelo de operação híbrida.

O conceito de hibridismo foi bastante utilizado na antropologia, sociologia, estudos institucionais, organizacionais e pós-coloniais, ligado à heterogeneidade, mistura ou modificação de culturas, identidades, raças e sociedades humanas em geral. A partir da década passada, passou a ser abordado em estudos de paz e conflito.[1] Mac Ginty trabalhou hibridismo como processos sociais e políticos de *peacemaking*, *peacebuilding* e reconstrução pós-conflito, os quais envolvem interação de uma série de atores e estruturas já hibridizados, resultantes de processos longo prazo de negociação social e adaptação (GINTY, 2010). Nesse sentido, a noção de hibridismo aplicada às operações de paz resulta em duas abordagens: uma sobre as

[1] Ver, por exemplo, Boege et al. (2009) e Richmond (2009).

formas de paz híbridas, como abordado por Ginty; outra, no sentido de operação de paz híbrida, conceituada como

> "operação combinada/conjunta em uma área de responsabilidade específica, conduzida por forças de diferentes organizações (neste caso, as Nações Unidas e a UA) sob um arranjo comum de comando e controle, com a finalidade de alcançar um objetivo comum ou resultado final, com cada força mantendo a identidade de sua organização em toda a operação" (ABOAGYE, 2007, p. 2, tradução nossa).[2]

Dessa forma, o texto apresenta considerações sobre a UNAMID, que foi aceita como sendo o maior exemplo de aplicação do modelo de operação híbrida segundo o conceito acima e que, por conta disso, se apresenta como um caso paradigmático no campo das operações de paz. Apesar da Missão ainda estar em curso, o que torna difícil determinar se esse modelo seria uma boa opção para o gerenciamento/resolução de conflitos, após mais de dez anos atuando em Darfur, é possível apresentar algumas discussões sobre esse tipo de operação.

O argumento central é que, apesar conceito restringir a característica híbrida da operação às suas estruturas no terreno, o processo de interação das organizações parceiras se deu com muito mais propriedade nos níveis político e estratégico.

Utilizando fontes secundárias e primárias como as resoluções do CSNU e os relatórios do Secretário Geral da ONU (SGNU), o texto foi estruturado em três partes: a primeira trata da evolução das operações de paz da ONU até chegar ao modelo híbrido; a segunda apresenta o desdobramento da UNAMID; e a terceira apresenta algumas considerações sobre a operação híbrida para concluir que os problemas e dificuldades enfrentadas pela parceria ONU-UA em Darfur estão mais relacionados com os níveis político e estratégico do que com o operacional no terreno.

A EVOLUÇÃO DAS OPERAÇÕES DE PAZ E O HIBRIDISMO

A atuação de organizações regionais em pról da paz e segurança internacionais está prevista no Cap. VIII da Carta das Nações Unidas, que estabelece no seu artigo 52.1. que

[2] O autor fez referência ao documento *AU Darfur Integrated Task Force* (DITF). *Report of discussions by the DITF on the proposed hybrid. Addis Ababa*.

> Nada na presente Carta impede a existência de acordos ou de entidades regionais, destinadas a tratar dos assuntos relativos à manutenção da paz e da segurança internacionais que forem suscetíveis de uma ação regional, desde que tais acordos ou entidades regionais e suas atividades sejam compatíveis com os Propósitos e Princípios das Nações Unidas (ONU, 1945).

A única ressalva é que o Conselho seja sempre informado de toda ação empreendida por organizações ou acordos regionais, como dito no artigo 54. Além disso, o artigo 53.1 autoriza que o CSNU utilize acordos ou entidades regionais para uma ação coercitiva sob sua própria autoridade (ONU, 1945).

O fim da Guerra Fria teve com resultado o afloramento de conflitos intraestatais, envolvendo questões étnicas, culturais e religiosas que permaneceram 'adormecidas' ou foram mantidas controladas durante aquele período. Isso ocorreu principalmente no continente africano, na região dos Bálcãs, na Europa Oriental e em antigas repúblicas soviéticas, locais que, em sua maioria, estavam anteriormente sob a tutela das grandes potências. Os conflitos violentos dentro dos Estados e a diminuição do uso do poder de veto dentro do CSNU permitiram a ONU desdobrar uma quantidade sem precedentes de operações de paz, na década de 1990.

A euforia dos primeiros anos pós-queda do Muro de Berlim indicava que o maior envolvimento da ONU conseguiria trazer mais segurança ao sistema internacional, na medida em que a Organização seria capaz de gerenciar melhor, e até mesmo resolver, os principais conflitos no globo. No entanto, o sentimento logo se dissipou. As operações de paz acabaram sendo desdobradas em regiões que experienciavam conflitos internos complexos sem serem acompanhadas dos meios necessários para cumprir o mandato, que, por sua vez, nem sempre era claro e objetivo. Com isso, vieram os fracassos na antiga Iugoslávia, Ruanda e Somália na década de 1990. Além disso, as chamadas operações multidimensionais, ao incorporarem grandes efetivos de militares, policiais e civis, tornaram-se mais caras e impactaram o orçamento da ONU. A Organização carecia de pessoal, equipamentos e recursos para atender às demandas cada vez maiores na área das operações de paz. Em decorrência, houve um amplo processo de mudanças[3], no âmbito do qual ganhou destaque a participação, por formas diversas, das organizações regionais e sub-regionais nos

[3] Ver AGUILAR, 2009.

arranjos de segurança internacional.[4] Esses arranjos se fizeram presentes na Libéria, Haiti, Tajiquistão, Bosnia e Herzegovina, dentre outros.

Em 1992, a Agenda para a Paz, salientou a importância de uma maior divisão de tarefas dentro do sistema internacional (UN, 1992). Na África, várias iniciativas regionais e sub-regionais passaram a atuar de forma mais incisiva na tentativa de gerenciar conflitos no continente. A Organização da Unidade Africana (OUA), em 1986, enviou observadores militares para monitorar a fronteira em disputa entre Burkina Faso e Mali, a partir da qual desdobrou outras pequenas missões de observação em Ruanda (1991–3), Burundi (1993–6), Comores (1997–8/2001-2), Etiópia-Eritréia (2000-8) e República Democrática do Congo (RDC) (1999–2000). A União Africana atuou no Burundi (2003–2004 e 2006–2009), Comores (2004, 2006, 2007-8, 2008), Sudão (2004–2007) e Somália (desde 2007). A *Economic Community of West African States (ECOWAS)* enviou tropas para a Libéria (1990–1998 e 2003), Serra Leoa (1997–2000), Guiné-Bissau (1998–1999) e Costa do Marfim (2003–2004). A *Southern African Development Community (SADC)* desdobrou tropas no Lesoto (1998) e RDC (1998). A *Economic and Monetary Community of Central Africa (CEMAC)* atuou na República Centro-africana (RCA) (2002–2008), bem como a *Economic Community of Central African States (ECCAS)* (2008-2013).

O Suplemento da Agenda para a Paz, de 1995, apresentou cinco formas de vínculos entre a ONU e organizações regionais que poderiam ser utilizadas no campo das operações de paz: consultas (*consultations*); apoio diplomático (*diplomatic support*); apoio operacional (*operational support*), ou seja, provimento de recursos ou de assessoria técnica; co-desdobramento (*co-deployment*) de forças da ONU e regionais no terreno; e operações conjuntas (*joint operations*) em que a ONU e organizações regionais compartilham a responsabilidade da operação (UN, 1995). Segundo Aboagye (2007), como as duas últimas formas de vínculo se dão no nível tático, o principal elemento que as diferencia é o grau de autoridade, comando e controle que as organizações parceiras exercem sobre suas respectivas forças, componentes e recursos.

Jones e Cherif (2004) apresentaram que as parcerias em geral ocorrem conforme três tipos de operações: sequenciais; paralelas ou integradas. No primeiro

[4] Ver AGUILAR, 2017.

tipo, diferentes organizações (ou coalisões) desdobram operações de forma sequencial. No Timor Leste, em 1999, a força multinacional liderada pela Austrália (INTERFET) criou as condições necessárias de segurança para que fosse desdobrada, em seguida, a *UN Transitional Administration in East Timor* (UNTAET). Na Libéria, forças da ECOWAS permitiram o desdobramento da *UN Mission in Liberia* (UNMIL). No Haiti, em 2004, a força multinacional liderada pelos EUA permitiu o desdobramento da *Mission* des *Nations* Unies *pour la Stabilisation* en *Haïti (*MINUSTAH) meses mais tarde.[5]

No segundo tipo, diferentes entidades operam na mesma área com comandos diferentes para atingir os mesmos objetivos. É o caso do *co-deployment* apresentado no Suplemento da Agenda para a Paz, que implica em autoridades estratégicas e comando e controle distintos (UN, 1999; ABOAGYE, 2007). Na *United Nations Mission on Bosnia y Herzegovina* (UNMIBH), em 1996, a ONU e outras instituições regionais dividiram tarefas com o mesmo objetivo de promover a paz e a estabilidade na região. A Força-Tarefa Internacional de Polícia – *International Police Task Force* (IPTF) da ONU ficou responsável pelas questões policiais e pela assistência humanitária, a Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) ficou responsável pela segurança, a Organização para Cooperação e Segurança na Europa (OSCE) tratou dos assuntos políticos, o Gabinete do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR) lidou com refugiados, enquanto a União Europeia (EU) prestou assistência ao desenvolvimento e o Gabinete do Representante Especial do Secretário Geral da ONU era responsável pela coordenação geral das atividades (AGUILAR, 2003). Bah e Jones (2008) apresentaram variações dessas operações como: apoio militar de curto prazo, como a Operação Artemis – 2003 e a EUFOR RD Congo – 2006, conduzidas pela União Europeia (EU) ao lado da *Mission de l'Organisation des Nations Unies pour la stabilisation en République démocratique du Congo* (MONUC)[6]; ligação militares-observadores, como na Georgia e Tajiquistão onde a Comunidade dos Estados Independentes – *Commonwealth of Independent States* (CIS) proveu militares como suporte para os observadores militares da *UN Observer Mission in*

[5] Há exemplos desse tipo de operação também na Somália, Kosovo, Costa do Marfim e Burundi, assim como de transferências de operações da ONU para outras organizações como de parceiros para a ONU (BAH; JONES, 2008).
[6] Ver AGUILAR, 2019.

Georgia (UNOMIG) e da *UN Mission of Observers to Tajikistan* (UNMOT), respectivamente; e paralelas civis-militares como no Kosovo e Afeganistão, dentre outras (BAH; JONES, 2008).

O terceiro tipo são as operações integradas, nas quais as organizações envolvidas dividem o comando ou uma subordina seu comando à outra. São as operações denominadas conjuntas (*joint operations*) no Suplemento da Agenda para Paz. A ONU utiliza como exemplo desse tipo de parceria a Missão Civil Internacional no Haiti (MICIVIH), lançada em conjunto pelas Nações Unidas e pela Organização dos Estados Americanos (OEA), em 1993. Nela, o Representante Especial do Secretário Geral "tinha total domínio sobre as capacidades de ambas as organizações" (BAH; JONES, 2008, p. 24, tradução nossa), o pessoal e o financiamento foram compartilhados pelas duas organizações (UN, 1999; ABOAGYE, 2007), sendo que a OEA ficou incumbida de participar de questões referentes a civis, "mais especificamente, na observação da violação de direitos humanos juntamente com a ONU" e essa última atuou na negociação com as partes do conflito (MATIJASCIC, 2008, p. 62).

Dessa forma, no contexto do crescente envolvimento de organizações internacionais (globais, regionais e sub-regionais) na manutenção da paz e da falta de capacidade de algumas delas sustentarem operações mais robustas e em longo prazo, especialmente na África, novas oportunidades surgiram para a combinação de capacidades com o objetivo de lidar com as crises complexas e dividir o fardo do gerenciamento de conflitos, sendo as operações de paz híbridas uma opção. A UNAMID surgiu, então, como o maior exemplo desse modelo na qual os componentes civis e militares atuaram sob um comando operacional unificado.

A UNAMID EM DARFUR

O complexo conflito no Sudão, principalmente na região de Darfur, resultou em uma ação por parte das organizações internacionais para tentar conter as hostilidades. O conflito tem raízes muito antigas e decorre de efeitos cumulativos gerados pelos longos anos de negligência, marginalização e divergências políticas que consumiram a região devido às posições da capital, Cartum. Várias questões

como etnia, meio ambiente (seca e a desertificação da região), propriedade da terra, acesso a recursos e a disponibilidade de armas, ajudaram a promover o conflito. Esses fatores, juntamente com a política de Cartum de armar grupos árabes locais, a crise de identidade, a guerra pela independência do sul e má governança, adicionaram mais complexidade ao conflito (SAKA; OMEDE, 2012).

Com a assinatura do *Comprehensive Peace Agreement* (CPA), em 2003, que concedeu autonomia ao sul do país e que resultou na independência do Sudão do Sul em 2011, o CSNU estabeleceu a Missão das Nações Unidas no Sudão (UNMIS) para observar a implementação do CPA (UN, 2005). No entanto, na região de Darfur, outra rebelião estava em andamento, envolvendo o *Sudan Liberation Movement/Army* (SLM/A) e outro grupo rebelde, chamado *Justice and Equality Movement* (JEM). Os rebeldes atacavam bases do governo, acusando-o de negligenciar a região política e economicamente e oprimir a população não árabe. Por sua vez, o governo do presidente al-Bashir, frente à situação, respondia aos ataques realizando uma campanha de limpeza étnica contra os não árabes de Darfur, armando milícias árabes na região chamadas de *janjaweed* (SCHNEIDER, 2008; BIRIKORANG, 2009).

Nesse contexto, em 2004, a UA negociou o Acordo Humanitário de Cessar-Fogo entre o governo sudanês, o JEM e o SLM/A, a partir do qual desdobrou uma missão de observação, a AMIS, e uma Comissão de Cessar-fogo (CFC) para monitorar sua observância (SCHNEIDER, 2008). Ao mesmo tempo, a ONU despachou uma equipe como missão política especial, chamada *United Nations Advance Mission in the Sudan*, para preparar o monitoramento internacional previsto no CPA, facilitar os contatos com as partes interessadas e preparar o desdobramento de uma missão após a assinatura do acordo de paz (UN, 2004).

O mandato da AMIS era limitado e autorizava as tropas apenas a monitorarem o acordo. Com a continuação da violência, algumas atribuições para proteger civis sob ameaça iminente e facilitar a entrega de ajuda humanitária foram adicionadas, da mesma forma que o aumento do contingente militar e a introdução de um componente policial (EKENGARD, 2008; BIRIKORANG, 2009). No entanto, a chamada AMIS II, teve seu desdobramento atrasado por conta das dificuldades logísticas, principalmente o componente policial, e permaneceu sem capacidade suficiente para cumprir o mandato. Em consequência, os ataques contra civis continuaram e as partes

em conflito permaneceram violando os acordos (EKENGARD, 2008; SAKA; OMEDE, 2012).

Com o apoio da ONU, a UA reformulou a Missão. A AMIS II *Enhanced* (AMIS IIE) teve seus componentes militar e policial aumentados, além da introdução de um componente de direitos humanos e assuntos humanitários (EKENGARD, 2008). Dessa forma, o efetivo foi de 150 militares para 2.800 em 2005 e para 7.000, em 2006 (BOUTELLIS; WILLIAMS, 2013). No entanto, novamente problemas logísticos e financeiros atrasaram o desdobramento das tropas e a construção das bases, os poucos veículos foram providenciados pelos ingleses e os helicópteros eram civis alugados e pagos por outros países, como Canadá e Holanda (EKENGARD, 2008).

A situação piorou em Darfur, o que levou o SGNU a recomendar a criação de uma missão de paz exclusiva da ONU (UN, 2006a). No entanto, o CSNU apenas expandiu o mandato da UNMIS, que estava no país para apoiar a implementação do CPA, para que passasse a incluir a região de Darfur (UN, 2006b). Mas a missão da ONU não foi desdobrada no local devido a firme oposição do governo do Sudão que apresentava inúmeras condições para aceitar uma operação de paz no seu território (UN, 201-b).

Com as ações tanto da ONU quanto da UA sendo incapazes de conter a violência na região de Darfur e deter os ataques à população civil, essas organizações perceberam que sozinhas não seriam capazes de resolver o conflito. Nesse contexto, a missão híbrida foi uma opção para fazer frente aos desafios que o contexto apresentava. Dessa forma, no final de 2006, a ONU e a UA acordaram uma nova abordagem que foi aprovada pelo governo sudanês e, em 31 de julho de 2007, o CSNU aprovou a *United Nations-African Union Mission in Darfur* (UNAMID), sob a égide do capítulo VII, que incorporou totalmente a missão da UA. A transição da AMIS para a UNAMID terminou oficialmente em 31 de dezembro de 2007 (UN, 2007).

A operação foi criada por um período inicial de 12 meses, composta por até 19.555 militares, incluindo 360 observadores militares e oficiais de ligação, um componente civil, e até 3.772 policiais, incluindo 19 unidades policiais formadas (UN, 2007). As tropas africanas da AMIS foram incorporadas à UNAMID e, com isso, tiveram acesso ao orçamento da ONU para operações de paz e outras formas de assistência daquela Organização (BOUTELLIS; WILLIAMS, 2013). A operação foi

autorizada a adotar todas as medidas necessárias, nas áreas de desdobramento de suas forças e conforme suas capacidades, para realizar as seguintes tarefas:

> 1) proteger seu pessoal, instalações, equipamentos, e assegurar a segurança e liberdade de movimento de seu próprio pessoal e trabalhadores humanitários;
> 2) apoiar a implementação rápida e eficaz do Acordo de Paz de Darfur, impedir a interrupção de sua implementação e ataques armados, e proteger os civis, sem prejuízo da responsabilidade do Governo do Sudão (UN, 2007, p. 5, tradução nossa).

Segundo os acordos firmados entre a ONU e a UA: a liderança da missão seria apontada de forma conjunta pelo SGNU e o Presidente da UA; o *Force Commander* deveria ser africano; a missão iria se beneficiar do apoio da ONU, bem como das suas estruturas e sistemas de comando e controle; o tamanho da força seria decidido por ambas as organizações; e os funcionários civis seriam contratados seguindo os padrões da ONU. Dessa forma, Rodolphe Adada foi nomeado como Representante Especial da União Africana e das Nações Unidas para Darfur e o antigo *Force Commander* da AMIS, o nigeriano Martin Luther Agwai, foi apontado no mesmo cargo na UNAMID. As estruturas de comando e controle foram fornecidas pelas Nações Unidas, enquanto as diretrizes estratégicas para a operação eram emitidas em conjunto pelo Subsecretário-Geral para Operações de Paz e pelo Comissário da União Africana para a Paz e Segurança. Foi estabelecida uma única cadeia de comando, através da qual o Representante Especial Conjunto do Presidente da UA e do Secretário-Geral (Chefe da Missão) tinha autoridade geral sobre a operação, supervisionava a implementação do mandato e era responsável pela gestão e funcionamento da mesma. O Chefe da Missão reportava ao SGNU e ao Presidente da Comissão da UA. Em 2011, a estrutura também passou a incluir dois Representantes Especiais Conjuntos Adjuntos, nos moldes das operações multidimensionais da ONU. Já o financiamento ficou inteiramente a cargo da ONU (PRINSLOO, 2012).

Assim, além da característica fundamental que define uma operação de paz híbrida – a estrutura única de comando e controle, alguns elementos também ficaram patentes na UNAMID, como o caráter africano da mesma e o alto grau de controle político que a UA exerceu no arranjo híbrido. Para ajudar a condução das atividades

no terreno, um Mecanismo Conjunto de Coordenação e Apoio foi criado em Adis Abeba-Etiópia para simplificar a tomada de decisões entre as organizações, composto por uma equipe de oficiais de ligação encarregados de fornecer apoio operacional e de planejamento para a Missão, além de facilitar a conexão entre o então Departamento de Operações de Manutenção da Paz (DPKO) da ONU e o Conselho de Paz e Segurança (PSC) da UA. No Sudão, um dispositivo tripartite constituído pelas duas organizações e pelo governo sudanês foi estabelecido para resolver questões operacionais, como a emissão de vistos e a liberdade de circulação do pessoal da Missão (PRINSLOO; NIEKERK, 2017; PRINSLOO, 2012).

A 'parceria' entre a UA e a ONU foi importante no campo político, propiciando um relacionamento mais aberto com o governo sudanês que se mostrava hostil, coisa que a ONU não conseguia fazer por si só, além de permitir acesso a uma região até então inacessível para a Organização. Isso porque, segundo Adada (2009, n.p.) "o Governo Sudanês apenas via a comunidade internacional (isto é, a UNAMID) como uma força que tinha como objetivo derrubar o seu regime, mas com a ajuda da UA, foi possível aliviar essas suspeitas". Quando foi criada, a UNAMID era a maior e mais cara operação da ONU com orçamento inicial de pouco mais de 1.2 bilhões de dólares (LANZ, 2015).

A UNAMID viveu enormes desafios. Logo no início, a situação se deteriorou em Darfur e as facções envolvidas no conflito se fragmentaram em diversos grupos diferentes, com objetivos e demandas individuais e conflitantes. Assim, as dinâmicas se alteraram e o conflito não se centrava somente no embate entre o governo do Sudão e os grupos rebeldes, mas entre os próprios grupos rebeldes. As Forças Armadas sudanesas e os *janjaweeds* atacavam bases do JEM e do SLM – Abdul Wahid, uma das facções do grupo principal, e, além disso, a violência intercomunal passou a ser cada vez mais frequente. Com isso, não só a população civil era atacada como também trabalhadores humanitários, ocorrendo grandes deslocamentos de pessoas para campos de refugiados no Chade e outros locais. Ataques também eram perpetrados contra o pessoal da UNAMID pelas milícias aliadas ao governo do Sudão e pelos grupos rebeldes (BIRIKORANG, 2009; SAKA; OMEDE, 2012; PRINSLOO, 2012). Em consequência, em julho de 2008, o CSNU solicitou a rápida mobilização das forças que estavam previstas e instou os Estados-membros da ONU a contribuir com equipamentos, helicópteros, veículos de transporte terrestre, etc. O Conselho

destacou, também, a necessidade de a UNAMID utilizar plenamente o seu mandato e suas capacidades para a proteção de civis, garantindo o acesso humanitário e trabalhando com outras agências da ONU (UN, 2008). No entanto, em 25 de agosto, forças do governo atacaram o campo de desalojados de Kalma alegando uma busca de armas, ação que resultou em 33 civis mortos e pelo menos 85 feridos (UNAMID, 2008).

A mesma situação de insegurança persistiu durante o ano de 2009, o pessoal da UNAMID e os trabalhadores humanitários continuaram sendo alvo de ataques que tiveram como resultado diversos mortos e feridos (UN, [201-a]). No entanto, no final daquele ano, o efetivo do pessoal uniformizado se aproximou do teto autorizado de 19 mil e houve um aumento de cooperação com a polícia sudanesa, que fornecia escoltas em áreas fora de Darfur, o que auxiliou a desbloquear rotas de abastecimento. A Missão paulatinamente conseguiu prestar ajuda a população civil. Veículos recebidos foram utilizados para fornecer água para a população local, foi estabelecida uma unidade de investigação especial de crimes de gênero para monitorar e informar sobre crimes cometidos contra mulheres e crianças, e a UNAMID financiou vários projetos de impacto rápido em agricultura, educação, saúde, água e saneamento e empoderamento de mulheres (PRINSLOO, 2012).

A situação de segurança em Darfur permaneceu volátil ao longo do ano de 2010, com os níveis de violência consideravelmente mais altos do que em 2009. Já em 2011, a mediação conjunta da UA e da ONU continuou as consultas com as partes do conflito. Em maio daquele ano, mais de 500 representantes do governo sudanês, movimentos armados, partidos políticos e grupos da sociedade civil discutiram durante cinco dias as principais questões do conflito durante a Conferência das Partes Interessadas em Darfur, realizada em Doha, no Catar. Em 14 de julho, o Governo do Sudão e o *Liberation and Justice Movement* (LJM), uma nova coalizão de grupos rebeldes menores, formada em 2010, assinaram um protocolo de acordo para a adoção do Documento de Doha para a Paz em Darfur (DDPD), que seria a estrutura para o processo de paz na região (UN, [201-a]; PRINSLOO, 2012).[7]

[7] O DDPD foi fruto de dois anos e meio de negociações, diálogos e consultas entre as principais partes envolvidas e interessadas no conflito, além de parceiros internacionais. A UNAMID forneceu conhecimento técnico, apoio e divulgação ao processo e ao documento, além de ter exortado os movimentos não signatários a se juntarem à iniciativa. O DDPD abordou as causas profundas do conflito em Darfur e suas consequências, incluindo tópicos sobre Compartilhamento de Poder, Compartilhamento de Riqueza, Direitos Humanos, Justiça e Reconciliação, Compensação e Retorno e Diálogo Interno, entre outros (UN, 2011).

Em 10 de fevereiro de 2013, o Governo do Sudão e o JEM assinaram um acordo de cessar-fogo em Doha, no Catar (UN, 2013a).[8] Dois meses mais tarde, foi estruturado um acordo de paz entre o Governo do Sudão e uma facção separada do JEM, chamada JEM-*Bashar* (SUDAN TRIBUNE, 2013).[9]

A UNAMID recebeu críticas durante os anos de atuação na região de Darfur. No entanto, existiram aspectos positivos que devem ser destacados. Um estudo independente encomendado pelo DPKO/DFS que examinou conceitos operacionais de doze operações, em 2009, verificou que apenas três se referiam explicitamente a proteção de civis, e uma delas era a UNAMID (UN, 2010). A Missão conseguiu proteger civis, principalmente dentro e ao redor dos campos de desalojados. Foi implementado o conceito de '*firewood patrol*s', que envolvia o pessoal militar e policial patrulhando áreas em que as mulheres de campos de desalojados normalmente iam coletar madeira, com a intenção de criar um cordão de proteção ao redor dessas áreas.[10] Unidades de polícia formada instalaram luzes e câmeras no perímetro dos campos para deter ataques e colher informação, e criaram Centros de Policiamento Comunitário para garantir uma proteção consistente no interior dos campos (UN, 2010).

Em 2009, civis reuniram-se no entorno das bases para se proteger de ataques e dos bombardeios aéreos. Na cidade de Muhajiriya, no sul de Darfur, foram mais de 10.000. Na cidade de Umm Barru, no norte da região de Darfur, aproximadamente 350 pessoas foram aceitas dentro das instalações de uma equipe da ONU. Isso gerou preocupações e discussões sobre o fornecimento de proteção dentro das bases da ONU (UN, 2010).[11]

Foi garantido acesso ao Escritório de Direitos Humanos da UNAMID, onde a população local podia relatar incidentes e solicitar ajuda. Houve o fornecimento de

[8] As negociações para o cessar-fogo tiveram início no mês anterior, segundo os parâmetros estabelecidos do DDPD, responsável por formar a base para um acordo de paz abrangente entre todas as partes. O JEM foi o segundo grupo rebelde a se comprometer com o DDPD. O acordo de cessar-fogo deu abertura para que negociações a respeito de outros assuntos fossem iniciadas (UN, 2013a).

[9] Durante as negociações de paz, os dois lados concordaram em uma série de medidas para melhorar a implementação do DDPD e também conversaram sobre órgãos para lidar com os assuntos das populações nômades e pastorais, de assistência social, entre outros (SUDAN TRIBUNE, 2013).

[10] Esse procedimento estendeu a proteção para áreas além dos campos. No entanto, os atores humanitários criticavam-no no sentido de que, ao permitir a coleta de madeira por membros de um grupo em áreas de outro grupo, diminuindo seus recursos, exacerbava as tensões. As críticas foram utilizadas pela ONU para alertar para a importância das operações de paz entenderem fatores subjacentes quando desenharem certas técnicas de resposta (UN, 2010).

[11] Anos mais tarde, a ONU acabou implementando os *Protection of Civilian sites* no Sudão do Sul como estratégia de proteção por uma necessidade decorrente da guerra civil.

treinamento e informação para a população, incluindo projetos de impacto rápido e a realização de workshops sobre cuidados de saúde, direitos humanos, violência de gênero e reconciliação tribal. A prestação de assistência humanitária aumentou com a escolta de comboios e o transporte para áreas mais isoladas (IRRI, 2016).

A UNAMID agiu sobre atores não estatais e obteve promessas dos grupos rebeldes relacionadas ao não recrutamento de crianças soldados (UN, 2014b). Várias iniciativas de mediação de conflitos intercomunais e de reconciliação foram colocadas em prática com o objetivo de diminuir tensões provocadas por incursões de rebanhos de gado e disputas sobre terras (UN, S/2012/771, 2012a; UN, S/2013/225, 2013b; UN, S/2014/852, 2014a). A Seção de Assuntos Civis inclusive mapeou rotas de migração como parte da estratégia de prevenção. O projeto envolveu negociações com nômades e fazendeiros, com meses de antecedência ao deslocamento de nômades, com os quais o movimento poderia gerar conflitos, conseguindo diminuir a possibilidade de eles ocorrerem (UN, 2010).

Os relatórios da ONU indicaram que o nível de violência diminuiu paulatinamente na região de Darfur, se comparado com a situação antes do desdobramento da UNAMID. Com a assinatura, em agosto de 2016, do *Roadmap for Ending the Conflict in Sudan* por vários grupos rebeldes como o JEM, SLA-MM[12] e o SPLM-N[13], e o partido de oposição *National Umma Party*, apesar dos ataques armados não cessarem, houve uma melhora da situação (UN, 2016).

O mandato da UNAMID foi sendo estendido com algumas alterações na sua configuração. Em 2017, o CSNU estabeleceu fases seguintes para a reconfiguração da operação com a redução progressiva de tropas e policiais. Na primeira fase, o teto passaria de 19.248 militares e policiais para 11.395 militares e 2.888 policiais e, na segunda fase, para 8.735 militares e 2.500 policiais até 30 de junho de 2018 (UN, 2017a, 2017b). No entanto, foram mantidas as prioridades estratégicas da UNAMID de proteção de civis, facilitação da assistência humanitária e a segurança do pessoal humanitário, mediação entre o Governo do Sudão e os movimentos armados não signatários do DDPD e apoio à mediação dos conflitos intercomunitários (UN, 2017a). Em meados de 2018, o CSNU determinou nova redução no teto autorizado para a Missão em preparação para a transferência das responsabilidades de segurança para

[12] *Sudan Liberation Army - Minni Minawi*.
[13] *Sudan People's Liberation Movement-North.*

o governo do Sudão e uma possível retirada daquele país (UN, 2018). Dessa forma, em julho de 2019, a UNAMID operava com 8.291 *peacekeepers* sendo: 4.411 militares, 728 policiais, 1.618 policiais em unidades de polícia formada, 524 civis do *staff* internacional da ONU, 67 pessoas do *UN volunteers*, e 943 civis do *staff* nacional (UN, 2019).

CONSIDERAÇÕES SOBRE A OPERAÇÃO DE PAZ HÍBRIDA EM DARFUR

Tardy (2014) questionou se as operações híbridas são resultado de um pensamento estratégico sobre como responder melhor às crises complexas ou uma reação *ad hoc* às necessidades de gerenciamento de conflitos. O autor elencou três razões pelas quais, segundo ele, os atores internacionais escolheram hibridizar suas respostas com relação ao gerenciamento dos conflitos: como forma de compartilhar o fardo de assegurar a paz e segurança internacionais; como estratégia; ou como 'flexibilidade e seletividade'. A primeira razão está relacionada com as demandas cada vez maiores de recursos humanos, financeiros e operacionais que levaram à necessidade do compartilhamento de tarefas. A dimensão estratégica é relacionada com a ideia de maximizar a coerência e a eficácia do esforço internacional por meio da cooperação, com os atores internacionais diversificando a fonte de material estratégico, o que facilitaria a elaboração de políticas abrangentes e adaptadas às situações. O terceiro motivo diz respeito à flexibilidade que o modelo oferece e a possibilidade que surge de selecionar a forma como será conduzida a parceria, ou seja, a seletividade de decidir onde intervir e a flexibilidade para cada ator decidir como participa do arranjo de acordo com suas condições (TARDY, 2014).

Se as operações de paz híbridas envolvem o "despacho de pessoal militar, policial ou civil de duas ou mais entidades sob uma estrutura de comando única" (ONU, 2008, p. 96), esse hibridismo implica na necessidade de coordenação entre as organizações participantes em ternos de decidir o que e como será implementado e, em seguida, o acompanhamento, avaliação e reformulação das ações no terreno, de acordo com a evolução da situação. Sendo organizações diferentes, haverá posições, restrições e visões distintas e em diferentes níveis de suas atividades. Essas dissonâncias também têm relação com as agendas e interesses das instituições e de

seus Estados-membros, principalmente aqueles envolvidos nessas operações (TARDY, 2014). Há, então, a necessidade de que os interesses das organizações envolvidas sejam incorporados ao mandato e às políticas da missão.

No nível político, a UNAMID foi aprovada pelo CSNU onde, teria havido falta de apoio de alguns dos membros permanentes. A Rússia, por exemplo, havia vendido aeronaves militares que foram utilizadas para bombardear vilarejos em Darfur, enquanto a China tinha cerca de três bilhões de dólares investidos no setor de petróleo do Sudão. Portanto, esses dois países teriam sido responsáveis pela falta de ação e pelo enfraquecimento das resoluções do CSNU em relação à Darfur. A China oficialmente apoiou o regime de al-Bashir, isolando o Sudão da pressão econômica e da responsabilização pelas violações dos direitos humanos (PRINSLOO, 2012).

Além disso, várias diferenças entre o CSNU e o PSC se apresentaram como desafios. Por exemplo, como cita Bashua (2014), o PSC defendia que UNAMID desempenhasse um papel mais expressivo no apoio à implementação de projetos de recuperação em Darfur, enquanto o CSNU insistiu que o papel da Missão se limitasse a melhorar a segurança, para permitir que outros atores implementassem projetos. Enquanto o PSC expressou forte apoio ao processo político em Darfur, que tinha como base uma série de consultas populares, e emitiu instruções para que a UNAMID apoiasse a iniciativa, o CSNU reiterou para que a situação de segurança e de direitos humanos fosse melhorada antes do início do processo político. Essas posições contraditórias colocaram a Missão em vários dilemas e proporcionaram às partes do conflito, particularmente ao governo do Sudão, uma oportunidade de explorar as diferenças entre as duas instituições (BASHUA, 2014).

Outra questão se referia às discrepâncias entre poder e influência das organizações na operação híbrida. Mesmo que o arranjo tivesse como objetivo o compartilhamento da responsabilidade, as disparidades de orçamento, acesso à informação e capacidade dos secretariados e órgãos decisivos criaram uma realidade muito diferente e as divergências entre a ONU e a UA ficaram nítidas dentro da UNAMID. A ONU possui um orçamento muito maior e financiou a operação. Além disso, o Secretariado da ONU possui experiência no gerenciamento de operações de paz, diferentemente do PSC da UA que havia administrado apenas três operações no Burundi, Somália e Darfur. Essas diferenças significaram para a UNAMID que, embora

a ideia da cooperação tivesse como base uma estrutura horizontal, a ONU gozava de maior influência sobre o mandato e a atuação da Missão (BASHUA, 2014).

Uma característica comum das iniciativas regionais apresentadas anteriormente foi uma falta de capacidade (militar, logística ou material) para atuar de forma independente por parte das organizações, resultando na dependência de apoio financeiro e logístico externo (BOUTELLIS; WILLIAMS, 2013; NEETHLING, 2004). No Sudão, a *African Union Mission in Sudan* (AMIS) operou com apoio da UE, ONU e da OTAN em termos de financiamento, apoio aéreo e treinamento de tropas. Na Somália, a AMISOM[14] recebeu apoio logístico e financeiro dos Estados Unidos (EUA), UE, OTAN e ONU (COLEMAN, 2011). As operações da ECOWAS demonstraram a dependência do apoio dos países ocidentais e da ONU (DE WET, 2014). A operação do ECOMOG em Guiné-Bissau foi altamente dependente do apoio francês e português (OBI, 2009). Tropas desdobradas na RCA em 1997–8 foram apoiadas pela França.[15] A ECOMIL[16], na Libéria, foi beneficiada por substancial apoio dos EUA, e a FOMUC[17] foi apoiada pela França e UE (COLEMAN, 2011).

No caso da UA, pode-se dizer que o hibridismo refletiu, também, a dependência institucional. Apesar de a Organização aspirar um maior papel na área de segurança no continente africano, ainda não possui capacidade para executar autonomamente suas operações, mantendo-se dependente de auxílio externo. A UNAMID foi financiada exclusivamente pelas contribuições regulares feitas pelos Estados membros da ONU.

Quanto à capacidade operacional, a UNAMID sofreu com o atraso no desdobramento do pessoal. Apesar de uma estrutura única de comando e controle, as linhas diferenciadas de exigências de cada organização resultaram no atraso do recrutamento dos funcionários civis e na dificuldade de consenso entre a ONU e a UA sobre o desdobramento de militares e policiais. Isso culminou em um encarecimento da operação. Ao mesmo tempo, o governo do Sudão também apresentou impedimentos burocráticos que atrasaram a implementação da mesma. O governo

[14] *African Union Mission in Somalia* (AMISOM) é uma missão de paz regional africana desdobrada na Somália desde 2007.
[15] Em janeiro de 1997, foi criada uma operação de paz conjunta africana, a *Mission Interafricaine de Surveillance des Accords de Bangui* (MISAB) que atuou na RCA até abril de 1998.
[16] ECOWAS Mission in Liberia (ECOMIL) desdobrada pela CEDEAO em setembro de 2003.
[17] *Force multinationale en Centrafrique* (FOMUC), desdobrada em dezembro de 2002 na RCA pela CEMAC, onde permaneceu até 2008.

utilizou diversas táticas para dificultar o envio de tropas para a Missão, tais como: exigir que ela fosse formada majoritariamente por africanos[18]; rejeitar a tropas do sudeste asiático ou de outras localidades; não alocar terras para as bases da UNAMID; demorar na emissão de vistos, dentre outras. Com isso, poucas tropas adicionais foram enviadas logo após a transferência de autoridade da AMIS para a UNAMID e, até 2008, a Missão trabalhou com apenas um terço da força que havia sido autorizada (PRINSLOO, 2012).

A UNAMID enfrentou desafios logísticos advindos das características geográficas e de infraestrutura da região. A missão anterior da UA havia mostrado a necessidade de se ter uma missão mais robusta, bem equipada e com mais mobilidade para fazer frente ao conflito em Darfur. Porém, a realidade foi completamente diferente e a UNAMID teve que trabalhar com os recursos que possuía, enquanto lidava com diversos problemas internos e externos. Dois anos após o desdobramento, a Missão ainda não contava com os helicópteros previstos (oito de ataque e 18 de transporte), o que comprometia a capacidade de reação e mobilidade aérea que era requerida para cumprir suas tarefas (UN, 2010).

Além disso, o governo também impôs restrições e dificultou as operações dos contingentes no terreno, bloqueando equipamentos e rações alimentares na alfândega por meses e proibindo patrulhas aéreas. Pelo menos 42 incidentes ocorreram em 2009 devido às patrulhas serem impedidas de transitar em determinadas áreas por funcionários do governo. O acesso da UNAMID aos campos de deslocados internos também era frequentemente negado por funcionários do governo sudanês, que alegavam a necessidade de serem informados dos movimentos das tropas. No entanto, mesmo quando possuíam tais informações, negavam a permissão para as patrulhas circularem nas áreas, apesar de previsto no Acordo de Status da Força (PRINSLOO, 2012).

A UNAMID foi vista em parte como ineficaz e excessivamente cautelosa, tanto pela população do Sudão, especialmente de Darfur, quanto pela comunidade internacional. Com base em pesquisas de campo e entrevistas realizadas com civis no Sudão, em sua maioria vivendo em campos de deslocados internos, a *International*

[18] A postura do governo de al-Bashir estaria relacionada à expedição de mandado de prisão pelo Tribunal Penal Internacional (TPI). Na sua visão, se a Missão fosse liderada pelo Ocidente, poderia ter o objetivo de derrubar o regime e realizar as prisões (PRINSLOO, 2012).

Refugee Rights Initiative (IRRI) publicou, em 2016, um relatório sobre a atuação da UNAMID. A impressão geral dos entrevistados indicou que, embora houvesse um reconhecimento de que a presença da missão foi melhor do que a alternativa de não haver missão alguma, havia uma frustração em relação a diversas falhas. A maioria dos entrevistados apresentou três principais falhas da UNAMID: ela não teria feito o suficiente para proteger os civis; o mandato não estava em conformidade com o que eles (civis) acreditavam que deveria ser feito para protegê-los; e a má conduta dos *peacekeepers* com relação à exploração e abuso sexual (IRRI, 2016).

É importante salientar que os entrevistados culparam em primeiro lugar o governo do Sudão e as milícias rebeldes pelas duas primeiras falhas da UNAMID, tanto em razão do controle do governo sudanês sobre as atividades da Missão, como pelos impedimentos que resultaram na falta de recursos da mesma. Foi destacada, ainda, a diferença no desempenho e treinamento das tropas fornecidas por diversos países africanos. Havia certa desconfiança nessas tropas e o sentimento era de que elas deveriam ser mais eficazes do que as tropas da AMIS, o que não teria ocorrido (IRRI, 2016).

A IRRI destacou certa confusão quanto ao mandato da UNAMID, que não era claro o suficiente nem apresentava um objetivo bem estabelecido, e criticou as tropas por não realizarem algumas tarefas importantes como a coleta de armas e a proteção dos campos de deslocados. A Iniciativa destacou, ainda, um artigo de uma ex-porta-voz da Missão que denunciou que os relatórios apresentavam informações adulteradas com o objetivo de amenizar a realidade caótica de Darfur (IRRI, 2016).

A experiência da UNAMID, no entanto, trouxe resultados positivos para ambas as organizações. A operação híbrida ajudou na comunicação, consulta e colaboração entre a ONU e a UA em nível prático. A comunicação foi ampliada e facilitada com a criação do Mecanismo Conjunto de Apoio e Coordenação, em Adis Abeba, e outros mecanismos para a contratação e envio conjunto de tropas (PRINSLOO; NIEKERK, 2017).

A questão da parceria entre a ONU e a UA, e com organizações sub-regionais africanas, ganhou destaque nas discussões entre as duas organizações. A intenção da ONU em desenvolver um programa de construção de capacidades para a UA resultou no estabelecimento do *United Nations Support Office for the African Union Mission in Somalia* (UNSOA) em Addis Ababa em 2009, transformado em *United*

Nations Support Office in Somalia (UNSOS), em novembro de 2015 (UNSOA, 2018). Apesar de ser direcionado para a operação na Somália, os ensinamentos do programa serviram para outras operações no continente africano como a UNAMID e a MINUSMA, no Mali.

No entanto, as relações entre a ONU e a UA sobre operações de paz são fontes de fricção. Em 2012, a embaixadora dos EUA na ONU enfatizou que "alguns membros do Conselho de Segurança sentem que os Estados membros da UA nem sempre apresentam visões unificadas e consistentes sobre assuntos chaves, e que a UA ocasionalmente age devagar em assuntos urgentes". Além disso, salientou que a colaboração "deve ser baseada nas exigências do problema em questão, e que ela não pode ser baseada em políticas decididas independentemente pela organização regional com os Estados membros da ONU simplesmente abençoando e pagando por isso" (UN, S/PV.6702, 2012b, p. 15, tradução nossa). A questão do financiamento também tem sido outra fonte de fricção no CSNU, especialmente por conta da objeção dos EUA sobre o uso de contribuições sem critérios claros de transparência financeira, conduta e disciplina, e direitos humanos (WHAT…, 2018).

Em 2017, o SGNU apresentou um relatório sobre opções para a autorização e apoio às operações de paz da UA, reconhecendo que a colaboração entre as duas organizações seria muito informal e mal definida, resultando em incertezas e desacordos sobre o assunto. O relatório salientou a importância da observância e fiscalização, particularmente nas áreas de direitos humanos, conduta e disciplina. Para melhorar a parceria, o SGNU e o Presidente da UA assinaram o documento *Joint UN-AU Framework for Enhanced Partnership in Peace and Security*, "ressaltando ainda mais o compromisso de trabalhar em conjunto" (UN, 2017c).

Em novembro e dezembro de 2018, o CSNU conduziu debates abertos sobre o fortalecimento das operações de paz na África. As discussões enfatizaram a parceria estratégica entre as organizações nessas operações e como elas são vitais em complementar outros esforços internacionais. O objetivo era "mobilizar a comunidade internacional de modo a aumentar o nível de atenção e investimento na paz e segurança africana em geral, e nas operações de paz em particular". A *Declaration of Shared Commitments on UN Peacekeeping Operations* foi endossada por 151 Estados membros e incluiu "compromissos para apoiar a UA no fortalecimento e implementação de suas políticas, procedimentos e capacidades", além da

"necessidade de aumentar a previsibilidade, sustentabilidade e flexibilidade do financiamento para as operações de apoio à paz[19] lideradas pela UA e autorizadas pelo Conselho" (WHAT…, 2018, tradução nossa).

CONCLUSÕES

As operações de paz híbridas surgiram como uma opção para responder à natureza complexa e a quantidade de conflitos atuais, os quais impactam na capacidade física e financeira de organizações internacionais, como a ONU, de gerenciá-los. Assim, refletem uma possibilidade de compartilhamento do ônus de assegurar a paz e a segurança internacionais. As operações híbridas envolvem o despacho de militares, policiais e civis de duas ou mais organizações sob uma estrutura de comando única e é apoiada no capítulo VIII da Carta das Nações Unidas, além de terem sido encorajadas em documentos da ONU, como a Agenda para a Paz (1992) e o Suplemento da Agenda para a Paz (1995).

O hibridismo pode ser visto, também, como uma abordagem estratégica capaz de garantir que as intenções e ideias dos diversos atores cheguem até o terreno, além de facilitar a elaboração de políticas abrangentes e adaptadas às diversas situações que se apresentam. Ainda, o modelo permitiria flexibilidade e a possibilidade do atores selecionarem a forma como se dará a cooperação (TARDY, 2014).

De acordo com a definição da própria ONU, o aspecto 'híbrido' da UNAMID restringiu-se à estrutura da missão, ou seja, ao caráter africano da mesma, ao comando e controle unificado, tendo como figura principal o Representante Especial Conjunto que seguia as diretrizes dadas pelas duas organizações. Dessa forma, o aspecto híbrido se relacionou com o nível operacional, uma vez que a chefia da missão fez a ligação do nível político-estratégico proveniente de Nova Iorque e Addis Ababa com os componentes da missão no terreno.

Prinsloo e Niekerk (2017) salientaram que o hibridismo foi mais presente na relação política especial entre a ONU e a UA, e teve pouca influência prática na estrutura ou nas operações realizadas no terreno, se comparado com o modelo das

[19] A UA denomina as operações de paz como *Peace Support Operations*.

operações multidimensionais e robustas da ONU. Realmente, as maiores questões relacionadas com a UNAMID acima apresentadas se localizaram nos níveis político e estratégico. A partir das decisões e coordenações acertadas pelas lideranças das organizações parceiras, e sua tradução para o contexto do conflito e da operação de paz no terreno, as atividades da operação seguiram seu curso e não se diferenciaram em termos de estrutura das operações robustas conduzidas de maneira isolada pela ONU.

Alguns problemas enfrentados pela UNAMID no terreno não foram exclusividade da operação, mas são comuns às demais operações de paz robustas desdobradas na África como casos de má conduta dos *peacekeepers*, incluindo violência e abuso sexual, falta de recursos suficientes para cumprir o mandato e o fato de as tropas não conseguirem evitar os ataques de grupos rebeldes a civis, aos seus próprios membros ou a agentes humanitários. No entanto, a aplicação do modelo híbrido trouxe consigo uma miríade de novos obstáculos, e ainda, amplificou as dificuldades inerentes que acompanham uma operação de paz dessa natureza (BIRIKORANG, 2009; SAKA; OMEDE, 2012).

A UNAMID foi a primeira operação de paz robusta desdobrada considerada oficialmente híbrida. O exemplo anterior da MICIVIH no Haiti, tratou-se de uma missão pequena e longe da complexidade do conflito em Darfur e do tamanho da missão desdobrada naquela região. Além de atuar num ambiente complexo, a UNAMID sofreu uma série de desafios relacionados com a dinâmica do conflito e com as exigências impostas pelo governo do Sudão. Assim, se o formato híbrido apareceu como uma solução para as inúmeras exigências do governo de al-Bashir para aceitar uma missão de paz no território sudanês, a missão híbrida foi impactada por ele e parte de seus problemas operacionais foram decorrentes da relação entre ONU-UA-UNAMID com o governo sudanês.

O formato híbrido aplicado em Darfur permite algumas considerações. Primeiro, por ser uma experiência relativamente nova, ainda há dificuldades que permeiam a utilização desse modelo de operação de paz e que precisam ser sanadas. A cultura organizacional diferente das organizações envolvidas fez com que seus membros tivessem que 'aprender' a operar de forma conjunta. Na falta de conhecimento anterior sobre como fazer isso, os acertos e erros acabaram ocorrendo durante a operação (o processo de '*learning by doing*'). Um exemplo foi a confusão de interesses e opiniões

dos Conselhos das duas organizações quanto às funções da Missão, resultando em certa dificuldade de se obter consenso imediato sobre determinadas questões, o que contribuiu para que o processo de tomada de decisões fosse muito mais demorado, com implicações no terreno, tanto operacionais como logísticas. No caso da UNAMID, o processo de '*best practices*' desenvolvido na sede da ONU em Nova Iorque, certamente ajudará em futuras aplicações do modelo híbrido.

Segundo, também é possível fazer considerações a respeito das relações hierárquicas entre as organizações, que possuem diferentes agendas e influência política. O exemplo da UNAMID pode indicar que operações de paz híbridas só serão estabelecidas quando houver uma convergência entre as organizações parceiras. Ainda, as ações nesse sentido continuarão condicionadas pelas limitações das organizações envolvidas e pelos interesses dos seus principais membros.

Terceiro, sobre o conhecimento e consciência a respeito dos conflitos e as capacidades. As organizações regionais e sub-regionais possuem, a princípio, maior conhecimento e sensibilidade para tratar dos conflitos em suas regiões, ao mesmo tempo em que carecem de capacidade militar, logística, material e financeira para lidar com eles sozinhas. Nesse caso, o modelo híbrido se apresenta como uma boa opção no campo do gerenciamento de conflitos, como a UNAMID demonstrou. No entanto, pode-se inferir que o fardo financeiro das operações híbridas continuará com a ONU e os parceiros internacionais e, assim sendo, sua criação e permanência dependerá da disposição dos principais membros do CSNU.

O mandato aprovado pelo CSNU para a UNAMID era abrangente e envolvia a proteção de civis, a obtenção de uma solução política, a garantia de um ambiente seguro e estável, a prestação da ajuda humanitária e o reforço ao Estado de Direito, governança e os direitos humanos em Darfur. Dessa forma, a operação híbrida não pode ser dissociada dos esforços para a resolução da crise de Darfur, que teve o envolvimento de outras organizações como a Autoridade Intergovernamental para o Desenvolvimento (IGAD) e estados como Reino Unido, Noruega e Estados Unidos (que formaram a chamada 'troika', em 2001), dentre outros. Em 2004, a organização regional citada negociou um acordo com o governo sudanês que incluiu vários protocolos em meio a pressões realizadas pelo CSNU, como o estabelecimento de uma Comissão Internacional de Inquérito (UN, S/RES/1564, 2004) e a aplicação de sanções (UN, S/RES, 1556, 2004). Esses esforços no campo de *peacemaking* se

mantiveram durante o período de atuação da UNAMID como, por exemplo, as negociações entre o Governo do Sudão e os movimentos não signatários do Acordo de Darfur, conduzidas pela ONU, UA, IGAD, Governo de Sudão, Exército de Libertação do Sudão/*Minni Minawi* e o *JEM/Gibril*, em 2014 (UN, 2014). A questão política evoluiu e resultou em acordos entre as partes do conflito. Em consequência, a situação da segurança em Darfur melhorou, visto que já se pensa em uma saída da UNAMID num futuro próximo. A Missão ajudou na prestação de assistência humanitária e na facilitação da mesma, assim como proveu certa proteção aos civis, o que não havia acontecido antes de seu desdobramento. O último ponto – proteção de civis - normalmente deve ser pensado em longo prazo. Assim, se a operação de paz empreendeu atividades para reforçar o Estado de Direito, a governança e os direitos humanos em Darfur, ela cumpriu a missão de iniciar um processo que deve prosseguir além da presença da UNAMID na região, bem como envolver outras organizações e instituições, locais e internacionais.

O desdobramento da UNAMID como operação híbrida, além de ter sido um passo significativo para a contenção do conflito em Darfur, foi importante para o progresso das relações de cooperação entre a ONU e a UA no âmbito da manutenção da paz. Apesar conceito de operação de paz híbrida estar centrado nas suas estruturas no terreno, o exemplo da UNAMID indica que o processo de interação das organizações parceiras se deu com muito mais propriedade nos níveis político e estratégico do que no nível operacional. Apesar dos problemas e dificuldades encontradas, o modelo híbrido apresentou-se como uma possível opção de gerenciamento/resolução de conflitos, mediante uma revisão de certos problemas. Os ensinamentos colhidos com a experiência, se forem corretamente analisados, com certeza ajudarão caso o modelo seja aplicado em outros conflitos no futuro.

REFERÊNCIAS

ABOAGYE, Festus. ***The hybrid operation for Darfur:*** A critical review of the concept of the mechanism. 2007. Institute for Security Studies. Disponível em: <https://issafrica.org/research/papers/the-hybrid-operation-for-darfur-a-critical-review-of-the-concept-of-the-mechanism>. Acesso em: 14 set. 2018.

ADADA, Rodolphe. *Discurso de Rodolphe Adada no Sínodo da África*. 2009. Disponível em: <https://zenit.org/articles/rodolphe-adada-s-address-to-africa-synod/>. Acesso em: 05 out 2018.

AGUILAR, Sérgio Luiz Cruz. *A guerra da Iugoslávia*: uma década de crises nos Balcãs. São Paulo: Usina do Livro, 2003.

AGUILAR, Sérgio Luiz Cruz. A Reforma da Organização das Nações Unidas. *Tensões Mundiais*, v.5, p.13 - 37, 2009.

AGUILAR, Sérgio Luiz Cruz. European Union Military Operations: The use of force in the Central African Republic, Chad and the Democratic Republic of the Congo. In: RATUVA, Steven; COMPEL, Radomir; AGUILAR, Sergio (Eds). *Guns & Roses: Comparative Civil-Military Relations in the Changing Security*. Cingapura: Palgrave Macmillan, 2019, p. 257-276.

AGUILAR, Sérgio Luiz Cruz. Security Mechanisms in the Global South: Asia, South America and Africa in Comparison. In: WOERTZ, Eckart (Ed.) *Reconfiguration of the Global South: Africa, Latin America in the 'Asian Century'*. United Kingdon: Routledge, 2017, p. 83-10.

BAH, A. Sarjoh; JONES, Bruce *Peace Operations Partnerships: Lessons and Issues from Coordination to Hybrid Arrangements*. Report. Center on International Cooperation. New York: New York University, May 2008.

BASHUA, Abiodun. Challenges and Prospects of au-un Hybrid Operations: The UNAMID Experience. *Journal of International Peacekeeping*, v. 18, p. 92-101, 2014.

BIGATÃO, J. P.; SAINT-PIERRE, H. L. As operações de paz da ONU e os atores regionais: arranjos cooperativos e desafios. *Boletim Meridiano*, v. 47, n. 140, nov.-dez., p. 26 - 33, 2013.

BIRIKORANG, Emma. *Towards attaining peace in Darfur: Challenges to a Successful AU/UN Hybrid Mission in Darfur.* 2009. Disponível em: <https://www.africaportal.org/documents/4798/no_26.pdf>. Acesso em: 12 nov. 2017.

BOEGE, Volker; BROWN, Anne, CLEMENTS, Kevin; NOLAN, Anna. *On Hybrid Political. Orders and Emerging States: State Formation in the Context of "Fragility"*. Berlin: Berghof Research Center for Constructive Conflict Management, 2009. Disponível em: <http://berghof-handbook.net/documents/publications/boege_etal_handbook.pdf>. Acesso em 20 mai. 2011.

BOUTELLIS, A.; WILLIAMS, P. D. 2013. *Peace Operations, the African Union, and the United Nations*: Toward More Effective Partnerships in Peace Operations. New York: International Peace Institute, April.

COLEMAN, Katharina P. Innovations in African solutions to African problems: the evolving practice of regional peacekeeping in sub-Saharan Africa. *The Journal of Modern African Studies*, 49, 2011, p. 517-545.

DE WET, E.. The evolving role of ECOWAS and the SADC in peace-operations: a challenge to the primacy of the United Nations Security Council in matters of peace and security? *Leiden Journal of International Law*, v. 27, n. 2, 2014, p. 353-369.
EKENGARD, Arvid. *The African Union Mission in Sudan (AMIS):* Experiences and lessons learned. 2008. Disponível em: <https://www.foi.se/reportsummary?reportNo=FOI-R--2559--SE>. Acesso em: 11 nov. 2017.

GINTY, Roger Mac. Hybrid Peace: The Interaction between Top-Down and Bottom-Up Peace. *Security Dialogue*, v. 41, n. 4, agosto de 2010, p. 391-412.

IRRI - International Refugee Rights Initiative (Org.). *"No one on the earth cares if we survive except God and sometimes UNAMID":* The challenges of peacekeeping in Darfur. 2016. Disponível em: <https://reliefweb.int/report/sudan/no-one-earth-cares-if-we-survive-except-god-and-sometimes-unamid-challenges>. Acesso em: 05 out 2018.

JONES, Bruce; CHERIF Feryal. Evolving Models of Peacekeeping: Policy Implications and Responses. External Study. Center on International Cooperation. New York: New York University, 2004. Disponível em: <http://www.operationspaix.net/DATA/DOCUMENT/5880~v~Evolving_Models_of_Peacekeeping__Policy_Implications_and_Responses.pdf>. Acesso em 23 Out. 2018.

LANZ, David. African Union–United Nations Hybrid Operation in Darfur (UNAMID). In: *The Oxford Handbook of United Nations Peacekeeping Operations.* 2015. Disponível em: <http://www.oxfordhandbooks.com/view/10.1093/oxfordhb/9780199686049.001.0001/oxfordhb-9780199686049-e-69>. Acesso em: 03 out 2018.

MATIJASCIC, Vanessa Braga. *A Primeira Operação de Manutenção de Paz das Nações Unidas no Haiti (1995-1996)*: dos antecedentes ao cumprimento do mandato. Dissertação de Mestrado. São Paulo: Programa de Pós Graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas (UNESP, UNICAMP, PUC-SP), 2008. Disponível em: <https://repositorio.unesp.br/handle/11449/96293>. Acesso em: 02 ago. 2019.

NEETHLING, T. International peacekeeping trends: the significance of African contributions to African peacekeeping requirements'. *Politikon*, v. 31, n. 1, 2004, p. 49-66.

OBI, C. I. Economic Community of West African States on the Ground: Comparing Peacekeeping in Liberia, Sierra Leone, Guinea Bissau, and Côte D'Ivoire. *African Security*, 2:2-3, 2009, p. 119-135.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Carta das Nações Unidas.* São Francisco, 1945. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1930-1949/d19841.htm> Acesso em: 07 nov 2017.

PRINSLOO, Barend L. *The AU/UN hybrid peace operation in Africa: a new approach to maintain international peace and security?* 2012. Disponível em: <https://dspace.nwu.ac.za/handle/10394/11076>. Acesso em: 02 out 2018.

PRINSLOO, Barend; NIEKERK, Dewald Van. Hybrid Peacekeeping and the United Nations: The Case of UNAMID. *Politikon:* South African Journal of Political Studies, v. 44, p. 404-424, 2017.

RICHMOND, Oliver. Becoming Liberal, Unbecoming Liberalism: Liberal–Local Hybridity via the Everyday as a Response to the Paradoxes of Liberal Peacebuilding. *Journal of Intervention and Statebuilding,* v. 3, n. 3, 2009, p. 324–344.

SAKA, Luqman; OMEDE, A. J. From AMIS to UNAMID: The African Union, the United Nations and the Challenges of Sustainable Peace in Darfur, Sudan. *Canadian Social Science*, v. 8, n. 1, p. 60-69, 2012. Disponível em: <www.cscanada.net/index.php/css/article/download/2319/2345>. Acesso em: 16 nov. 2017.

SCHNEIDER, Luíza Galiazzi. *As causas políticas do conflito no Sudão: determinantes estruturais e estratégicos.* 2008. Disponível em: <http://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/16012/000685618.pdf?sequen>. Acesso em: 10 nov. 2017.

SUDAN TRIBUNE. *Sudan and JEM-Bashar sign peace deal in Doha.* 2013. Disponível em: <https://www.sudantribune.com/spip.php?article46120>. Acesso em: 03 out 2018.

TARDY, Thierry. Hybrid Peace Operations: Rationale and Challenges. *Global Governance:* A Review of Multilateralism and International Organizations, v. 20, n. 1, jan.-mar., p. 95-118, 2014.

UNAMID. *Statement Relating to Kalma IDP Camp*. New York, 1 Dec 2008. Disponível em: <https://unamid.unmissions.org/unamid-statement-relating-kalma-idp-camp>. Acesso em: 15 nov. 2018.

UN - UNITED NATIONS. *DPKO/DFS Lessons Learned Note on the Protection of Civilians in UN Peacekeeping Operations:* Dilemmas, Emerging Practices and Lessons. 2010.

UN. *A/47/277-S/24111*. An agenda for peace: preventive diplomacy, peacemaking and peace-keeping. New York, 17 jun. 1992. Disponível em: <https://digitallibrary.un.org/record/144858>. Acesso em: 20 nov. 2018.

UN. *A/50/60 (1995)*. Supplement to an Agenda for Peace. 1995. Disponível em: <http://www.un.org/documents/ga/docs/50/plenary/a50-60.htm>. Acesso em: 13 set 2018.

UN. *Cooperation between the United Nations and regional organizations/arrangements in a peacekeeping environment.* Suggested Principles and Mechanisms. 1999. Disponível em: <https://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/UNRO%20Cooperation%20between%20the%20UN%20and%20Regional%20Organizations.pdf>. Acesso em: 13 set 2018.

UN. *Doha Document for Peace in Darfur.* 2011. Disponível em: <https://unamid.unmissions.org/doha-document-peace-darfur>. Acesso em: 03 out 2018.

UN. Office of the Special Representative of the Secretary-General on Children and Armed Conflict. *A Decade of Action Plans to Protect Children Affected by Armed Conflict.* New York, May 14, 2014b. Disponível em: <https://childrenandarmedconflict.un.org/a-decade-of-action-plans/>. Acesso em: 13 set 2018.

UN. *Report to the Security Council on options for authorization and support for African Union peace support operations* (S/2017/454) (2017c). New York, 15 June 2017. Disponível em: <https://www.un.org/sg/en/content/sg/remarks-sg-team/2017-06-15/report-security-council-options-authorization-and-support>. Acesso em: 10 Dez 2018.

UN. *S/2006/591*. Report of the Secretary-General on Darfur. 2006a. Disponível em: <http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/2006/591>. Acesso em: 23 nov. 2017.

UN. *S/2012/771*. New York, 16 October 2012a. Disponível em: <https://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/s_2012_771.pdf>. Acesso em: 13 set. 2018.

UN. *S/2013/225*. New York, 10 April 2013b. Disponível em: <https://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/s_2013_225.pdf>. Acesso em: 13 set. 2018.

UN. *S/2014/852*. New York, 26 November 2014a. Disponível em: <https://unamid.unmissions.org/sites/default/files/s2014852_of_26_november_2014.pdf>. Acesso em: 13 set. 2018.

UN. *S/2016/812*. New York, 27 September 2016. Disponível em: <https://unamid.unmissions.org/sites/default/files/sg_report_on_unamid_27sept2016.pdf>. Acesso em: 10 mar. 2018.

UN. *S/PV.6702*. New York, 12 Jan. 2012b. Disponível em: < https://www.securitycouncilreport.org/wp-content/uploads/RO%20S%20PV%206702.pdf >. Acesso em: 10 nov. 2018.

UN. S/RES 1564 (2004). New York, 18 Sep 2004. Disponível em: <https://www.un.org/press/en/2004/sc8191.doc.htm>. Acesso em: 04 nov. 2018.

UN. *S/RES/1547*. New York, 11 June 2004. Disponível em: <http://unscr.com/en/resolutions/1547>. Acesso em: 20 nov. 2017.

UN. *S/RES/1556 (2004)*. New York, 30 July 2004. Disponível em: <https://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/Sudan%20SRES1556.pdf>. Acesso em: 10 nov. 2018.

UN. *S/RES/1590*. Nova Iorque, 24 de março de 2005. Disponível em: <http://unscr.com/files/2005/01590.pdf>. Acesso em: 04 out. 2018.

UN. *S/RES/1706*. Nova Iorque. 2006b. Disponível em: <http://unscr.com/en/resolutions/1706>. Acesso em: 23 nov. 2017.

UN. *S/RES/1769*. Nova Iorque. 2007. Disponível em: <http://unscr.com/en/resolutions/1769>. Acesso em: 20 nov. 2017.

UN. *S/RES/1828*. Nova Iorque. 2008. Disponível em: <http://unscr.com/en/resolutions/doc/1828>. Acesso em: 02 out. 2018.

UN. *S/RES/2363*. Nova Iorque. 2017a. Disponível em: <http://unscr.com/en/resolutions/doc/2363>. Acesso em: 04 out. 2018.

UN. *S/RES/2429*. Nova Iorque. 2018. Disponível em: <http://unscr.com/en/resolutions/doc/2429>. Acesso em: 04 out. 2018.

UN. *SC/12893. Security Council Renews Mandate of African Union-United Nations Hybrid Operation in Darfur, Unanimously Adopting Resolution 2363*. New York, 29 June 2017b. Disponível em: <https://www.un.org/press/en/2017/sc12893.doc.htm>. Acesso em: 23 nov. 2017.

UN. *Sudan and Darfur rebel group sign ceasefire under UN-African Union auspices.* 2013a. Disponível em: <https://news.un.org/en/story/2013/02/431672-sudan-and-darfur-rebel-group-sign-ceasefire-under-un-african-union-auspices>. Acesso em: 03 out. 2018.

UN. *UNAMID Facts and Figures*. 2019. Disponível em: <https://unamid.unmissions.org/unamid-facts-and-figures>. Acesso em: 31 jul. 2019.

UN. *UNAMID Timeline.* [201-a]. Disponível em: <https://unamid.unmissions.org/timeline>. Acesso em: 03 out. 2018.

UN. UNAMID. *UNAMID Acting Head Participates in Darfur Negotiations Between Government & Non-Signatory Movements*. 24 Nov. 2014c. Disponível em: <https://unamid.unmissions.org/unamid-acting-head-participates-darfur-negotiations-between-government-non-signatory-movements>. Acesso em: 31 jul. 2019.

UN. *UNMIS Background.* [201-b]. Disponível em: <https://peacekeeping.un.org/mission/past/unmis/background.shtml>. Acesso em: 23 set. 2018.

UNSOA. 2018. Disponível em: <https://unsoa.unmissions.org/>. Acesso em: 10 dez. 2018.

WHAT'S in Blue. *Strengthening Peacekeeping Operations in Africa*. 16 Nov. 2018. Disponível em: <https://www.whatsinblue.org/2018/11/strengthening-peacekeeping-operations-in-africa-open-debate.php>. Acesso em: 10 dez. 2018.

Recebido em: 09/03/2019

Aprovado em: 20/08/2019

MONÇÕES
Revista de Relações Internacionais da UFGD
ISSN 2316-8323

RESEÑA: FOREIGN POLICY ANALYSIS: A TOOLBOX

MORIN, Jean-Frédéric; PAQUIN, Jonathan. *Foreign Policy Analysis:* A toolbox. Cham: Springer International Publishing, 2018.

Karen Johanna Bombón Pozo
Doutoranda em Estudos Internacionais pela Faculdade Latino-americana de Ciências Sociais (FLACSO-Equador). Internacionalista, especialista y mestre em Relações Internacionais Contemporâneas e Integração pela Universidade Federal de Integração Latino-Americana (UNILA).
karen2_bp@hotmail.com

En 1962 durante la Guerra Fría, la Unión Soviética instaló misiles nucleares en Cuba. Los Estados Unidos dirigido, por John Kennedy, respondió con un bloqueo a la isla cubana. Unos dirán que el bloqueo dependió del carácter de Kennedy. Otros afirmarán que la reacción dependió de la interpretación del presidente de los Estados Unidos ante la instalación de los misiles en Cuba. Posiblemente, otras explicaciones mostrarán que la Unión Soviética intentaba defenderse en un sistema anárquico. Como Jean-Frédéric Morin y Jonathan Paquin lo señalan en su libro, este acontecimiento puede desenterrar múltiples formas de interpretar o explicar este hecho histórico desde el Análisis de Política Exterior.

El Análisis de Política Exterior es un subcampo de estudio de las Relaciones Internacionales. Los actores estudiados son los Estados, gobiernos, ciudades, federaciones, regiones y demás actores que desarrollan su propia política exterior. Se preocupa en explicar o entender la transición de los factores internos a los externos. Observa aspectos que influyen en las decisiones o motivos que llevan a que actores actúen (o no), reaccionen (o no) o se comporten de determinada forma en la arena internacional. Por eso, los estudiosos/as de la política exterior han desarrollado varias herramientas multidisciplinares para explicar o entender estos procesos. Es justamente lo que Jean-Frédéric Morin y Jonathan Paquin ofrecen con su libro "*Foreign Policy Analysis: A toolbox*".

Los autores reúnen varios instrumentos que se desarrollaron en el Análisis de Política Exterior desde su consolidación como subcampo hasta la actualidad. Ofrecen enfoques teóricos, ejemplos y algunas técnicas para realizar investigaciones positivistas y postpositivistas. La obra es relevante para investigadores/as que desarrollan trabajos desde este subcampo y para los tomadores de decisiones.

Según Jean-Frédéric Morin y Jonathan Paquin, los actores, especialmente los Estados, no poseen una política exterior singular. Manifiestan diferentes comportamientos por medio de sus discursos, intervenciones, bloqueos, firmas de acuerdos o tratados, entre otros. La política exterior cambia de acuerdo con las circunstancias que ocurren en el ámbito doméstico e internacional. Por esta razón, su conceptualización en el medio académico varía en función del enfoque teórico.

Los autores defienden que la política exterior consiste en las acciones ejercidas por una autoridad política independiente, específicamente por los Estados. Sugieren que el estudio de política exterior tome en cuenta el contexto nacional e internacional y la distribución del poder. Afirman que las investigaciones no deben enfocarse únicamente en el agente ni tampoco en la estructura. Para ser trabajos exhaustivos deben tomar en cuenta ambos aspectos.

Aunque los autores citan su posición como analistas de política exterior, la finalidad del libro no es defender dicha posición. Su objetivo es proporcionar un panorama general de las herramientas analíticas existentes para realizar análisis de política exterior. La obra está compuesta por diez capítulos. Cada uno de estos responde a una pregunta central que guía el desarrollo de los mismos.

Los capítulos son predominantemente positivistas; es decir, la mayoría del tiempo se explica la política exterior por medio de la causalidad. El libro muestra pocos ejemplos de América Latina y África, pero presenta suficientes ejemplos de los países del norte global. Se resalta que, de los diez capítulos, uno está dedicado exclusivamente a investigaciones con epistemología interpretativista. Este es uno de los mayores aportes de la obra porque lo diferencia de otros trabajos que abordan política exterior, pero que no incorporan enfoques interpretativistas.

El primer capítulo tiene el objetivo de discutir qué es el Análisis de Política Exterior y sus principales características. Los autores recapitulan acontecimientos de la historia que llevaron a la consolidación de este subcampo de estudio de las Relaciones Internacionales. A partir de esto, mencionan algunos conceptos generales

de política exterior tomando como base las macroteorías como el realismo, liberalismo y constructivismo. Las variables que influyen son: estructura social, personalidad del líder, grupos de interés, instituciones, influencia de medios de comunicación, burocracia, valores culturales o políticos, desarrollo económico y estructura internacional. Esta primera parte es valiosa porque realiza una introducción sobre lo que es (o no) política exterior y las diversas opciones que existen para estudiarla.

El segundo capítulo muestra cómo identificar y evaluar una política exterior. Jean-Frédéric Morin y Jonathan Paquin afirman que una forma de evaluar el cambio o la continuidad de la política exterior es por medio de la comparación de factores materiales o ideacionales, como los objetivos, recursos movilizados, instrumentos, procesos, creencias, reglas y resultados. Se resalta la necesidad de combinar ambos tipos de factores para alcanzar un análisis consumado de política exterior, lo cual es valioso debido a que muchos estudios solo toman en cuenta un solo tipo.

El tercer capítulo tiene el objetivo de analizar el papel de los tomadores de decisiones en el análisis de política exterior. Los autores reconocen que éste puede depender de la personalidad o la percepción de un líder político. El análisis de los líderes puede ser realizado a partir de la observación de características cognitivas o afectivas y la percepción o interpretación de entorno. Sin embargo, afirman que no es el único factor importante. Existen otros aspectos que influyen como, por ejemplo, la burocracia. El capítulo tiene varios aspectos provechosos. Uno de estos es que muestra los enfoques teóricos y métodos para investigaciones positivistas que intenten centrarse en el análisis en los líderes.

El cuarto capítulo examina la influencia de la burocracia en la política exterior. Los autores argumentan que el grado de influencia depende del diseño institucional burocrático. Si el diseño institucional es independiente del ejecutivo, menor es la libertad de un gobierno de establecer preferencias e intereses. Si el diseño institucional es estrechamente vinculado con el ejecutivo, las preferencias dependen de los líderes políticos. No obstante, los líderes políticos a veces toman decisiones que van en contra de la burocracia. La mayor fortaleza de este capítulo es que muestra parte del terreno de toma de decisiones en el que actúa el líder y las facilidades u obstáculos que son determinados por la burocracia.

El capítulo cinco analiza el impacto de las estructuras institucionales en la política exterior. Jean-Frédéric Morin y Jonathan Paquin manifiestan que el impacto

se mide de acuerdo con la forma institucional, sea esta parlamentaria, presidencial, organización estatal, régimen político o régimen económico. En el presidencialismo, los poderes se separan, pero el poder ejecutivo necesita de la aprobación del legislativo. En la parlamentaria, el ministro de Relaciones Exteriores tiene mayor autonomía. Otros enfoques analizan el equilibrio de poder entre un Estado fuerte o débil y la sociedad. Además, se encuentran el enfoque de la paz democrática y el liberalismo económico que estudian los tipos de regímenes.

Con el capítulo seis los autores intentan examinar cómo influyen los actores sociales en la política exterior. Jean-Frédéric Morin y Jonathan Paquin afirman que estos actores influyen significativamente en las decisiones de política exterior, pero estos no son determinantes. Los actores sociales que influyen pueden ser: ONG, empresas, medios de comunicación, grupos étnicos, sindicatos, expertos y las comunidades epistémicas. La transcendencia de este capítulo es que identifica actores que no necesariamente se encuentran formalmente vinculados a la toma de decisiones, pero que terminan influyendo en las decisiones de los líderes.

El séptimo capítulo muestra cómo se aplican los enfoques racionales al Análisis de Política Exterior. Estas incluyen la teoría de juegos, el juego de dos niveles, la teoría cibernética, polieurística, prospectiva o ventaja comparativa. En los enfoques racionalistas, los actores actúan o toman decisiones para maximizar su utilidad o intereses. Según los autores, una de las limitaciones de los enfoques racionalistas es que asumen que los comportamientos y acciones son patrones predecibles. Sin embargo, existen ejemplos que demuestran que no siempre funciona de esa forma.

En el capítulo ocho se evidencia el papel de la cultura en la política exterior. Los autores mencionan que los estudios sobre cultura ofrecen herramientas para entender e interpretar la política exterior. La cultura de los agentes se configura a partir del lenguaje. Por ende, estos producen construcciones sociales en la estructura. La cultura incide en las normas, identidades, roles, género, culturas estratégicas y organizacionales. Este capítulo interpretativista es innovador. Con dificultad se encuentran obras de análisis de política exterior que ofrezcan enfoques postpositivistas aparte del posestructuralismo y que coloquen cuestiones como el género en la política exterior.

Con el capítulo nueve se problematiza si los enfoques teóricos estructuralistas explican la política exterior. Jean-Frédéric Morin y Jonathan Paquin indican dos teorías

para discutir dicha aplicabilidad: el neorrealismo y la teoría del sistema mundo. La característica común de estos enfoques es que colocan la estructura del sistema internacional como la única condicionante en las decisiones de política exterior y el comportamiento de los actores. Como antes se mencionó, los autores argumentan que la política exterior que toma en cuenta únicamente la estructura del sistema internacional ignora varios factores domésticos que influyen en el proceso. La reflexión que se presenta con esta parte del libro es relevante porque muestra la importancia de colocar en diálogo los enfoques de agencia-estructura y estructura-agencia.

En el capítulo diez se mencionan los desafíos actuales de las investigaciones en Análisis de Política Exterior. Los autores resumen los retos en cuatro puntos: (1) crear modelos de análisis integrales que observen agencia, estructura, aspectos materiales e ideacionales; (2) construcción de modelos de análisis propios en diferentes partes del mundo y construir un diálogo global; (3) ampliar los actores; (4) establecer un diálogo entre estudiosos de política exterior y los tomadores de decisiones.

En cuanto a las limitaciones y vulnerabilidad de la obra, esta expone restringidamente métodos y técnicas cualitativas para desarrollar estudios de política exterior de carácter interpretativista. Los capítulos exponen predominantemente una visión positivista, donde se explica la política exterior por medio de la causalidad. Se considera que este desequilibrio metodológico limita el acceso a investigadores que no necesariamente concentran sus estudios bajo esta óptica epistemológica. Además, confina las múltiples maneras de producir conocimiento en las investigaciones de política exterior. Por otro lado, la obra presenta limitados ejemplos sobre los países ubicados en el sur global. Esto se considera un factor vulnerable, puesto que dificulta a los investigadores que pretenden enmarcar el análisis exclusivamente en esta región.

En definitiva, el libro es un esfuerzo valioso por aglutinar diversos factores que influyen en la política exterior, teorías, metodologías y limitaciones de cada enfoque. Sin duda ofrecerá insumos de mucha utilidad para los estudiosos de política exterior. Otro punto meritorio del libro es que los autores presentan de forma didáctica casos de procesos políticos históricos y actuales para comprender mejor el objetivo y la aplicabilidad de cada enfoque. Por ejemplo, el libro ya exhibe muestras de la política exterior de Donald Trump. Por tanto, Jean-Frédéric Morin y Jonathan Paquin

alcanzaron el objetivo inicial de la obra, que es proporcionar una caja de herramientas a los estudiantes y tomadores de decisiones de política exterior.

Recebido em 18/12/2018

Aprovado em 19/11/2019

MONÇÕES
Revista de Relações Internacionais da UFGD
ISSN 2316-8323

RESENHA: Política Exterior Brasileña

BRUN, D. A. (org.). *Política Exterior Brasileña: oportunidades y obstáculos para el Paraguay*. Asunción: Editorial Servilibro, 2017.

Micael Alvino da Silva
Doutor em História Social pela Universidade de São Paulo (USP)
Professor Adjunto na Universidade Federal da Integração Latino-Americana (UNILA)
micael.silva@unila.edu.br

O Brasil e o Paraguai possuem grandes assimetrias. Em termos demográficos, toda a população paraguaia, estimada em torno de 7 milhões de habitantes, equivale à metade da população do estado do Paraná, com o qual o país faz fronteira. Em termos econômicos, os números do comércio praticado em Cidade do Leste (produtos de reexportação, que ingressam majoritariamente na forma de descaminho no Brasil), representaram 12% do PIB do Paraguai e a 0,2% do PIB do Brasil em 2016 (OBEI, 2018).

A Usina Hidrelétrica de Itaipu foi um divisor de águas nas relações bilaterais e, para a história política recente do Paraguai, se pode falar em antes e depois da Binacional (ROLON, 2011). Para o Brasil, Itaipu é uma das empresas estatais importantes, mas que não tem poder para influenciar o resultado da política nacional, por exemplo. Neste sentido, o tema não foi pauta das campanhas presidenciais no Brasil em 2018, algo impensável no contexto paraguaio.

Desde o final da década de 1960, Brasil e Paraguai levaram a termo diversas ações que os integraram física e politicamente (CHESTERTON, 2018). Na virada para a terceira década do século XXI, quais obstáculos e oportunidades o Paraguai pode vislumbrar da relação com o Brasil? O livro de Diego Abente Brun, Fernando Masi e Carlos Gómez Florentín parte desta problemática.

"Política Exterior Brasileña: oportunidades y obstáculos para el Paraguay" está dividido em quatro capítulos. No primeiro, o experiente professor Diego Brun analisa os aspectos centrais da Política Externa Brasileira. No capítulo seguinte, o igualmente experiente, professor Fernando Masi faz uma análise brilhante sobre as

relações comerciais entre Brasil e Paraguai, com foco no Mercosul e com insights sobre o comércio de reexportação.

No capítulo terceiro, Carlos Florentín explora as três dimensões centrais das relações bilaterais: Itaipu, imigração brasileira no Paraguai e a fronteira entre ambos. O último capítulo é também de Diego Brun, e o foco recai sobre os pontos chaves da política paraguaia que incide na relação com o Brasil. Para concluir, os autores escrevem a conclusão com dez recomendações a serem consideradas pelo Paraguai nas relações com o Brasil.

O livro é de fundamental importância para o estudo das relações bilaterais. Há dois motivos principais pelos quais recomendo a leitura aos diplomatas e aos acadêmicos brasileiros que trabalham com o país vizinho. Em primeiro lugar, é possível conhecer a perspectiva paraguaia. Em segundo, os problemas contemporâneos compartilhados exigem respostas à sociedade paraguaia como um todo e à sociedade brasileira, especialmente aquela que reside na fronteira.

Sobre a perspectiva paraguaia, o livro é uma síntese do pensamento político e social paraguaio, construído a partir de uma sólida e internacional formação de intelectuais em universidades nos Estados Unidos e Europa (ROLON, 2011). Diferentemente do Brasil onde a pesquisa é concentrada em universidades, a pesquisa acadêmica especializada no Paraguai é fortemente ligada a *think tanks,* como o Centro de Análise e Difusão da Economia Paraguaia ao qual os autores são vinculados (GALEANO, GARCÍA, *et al.*, 2014).

No país onde havia apenas 145 doutores em 2012, a criação do Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT) representa também o avanço para o fortalecimento da pesquisa acadêmica. O livro em análise recebeu recursos do programa Programa Paraguayo para el Desarrollo de la Ciencia y Tecnología (PROCIENCIA).

A atuação dos intelectuais e o avanço da produção de conhecimento paraguaio é particularmente importante para a formação de opinião qualificada sobre temas importantes. “Política Exterior Brasileña” é resultado deste processo e certamente haverá um pensamento paraguaio próprio e estruturado, a fim de se obter maiores vantagens nas relações internacionais, em geral, e com o Brasil, em particular.

A questão da renovação do Anexo C do Tratado de Itaipu é o primeiro e mais importante dos três temas prioritários que, na visão dos paraguaios, dizem respeito às relações com o Brasil. Em geral, os autores partem da premissa de que o Paraguai não recebe todos os benefícios que lhe corresponde. Por este motivo, os autores recomendaram que os representantes do governo paraguaio que renegociarão o Tratado, deverão ser firmes para cobrar algumas reivindicações antigas. As principais são: liberdade para comercializar energia excedente; que o Brasil pague um preço justo pelo que adquire do Paraguai; administração paritária da Usina; e revisão da dívida.

Sobre o mercado para energia elétrica, Carlos Florentín assinala que, em 2011, o Paraguai produziu 59 milhões e usou apenas 8,5 milhões de KW/H. Se pudesse comercializar o excedente com outros países, haveria um mercado a ser explorado em toda a América do Sul. Após 2023, somente se o Brasil comprar o excedente paraguaio a um preço mais justo, haverá a injeção de US$ 1,7 bilhões por ano na economia paraguaia (algo em torno de 6% do PIB de 2017). Sobre a dívida, em 2008, ainda restava pendente US$ 19 milhões.

Além de Itaipu, os outros dois problemas comuns ainda são: a imigração e o espaço fronteiriço. Quando se trata de imigração, trata-se dos “brasiguaios” que formam a segunda maior comunidade de brasileiros no exterior (ALBUQUERQUE, 2010). Carlos Florentín faz uma importante revisão de como o tema é tratado desde a perspectiva paraguaia. E, assim como para as questões fronteiriças, sugere que haja entendimento entre Brasil e Paraguai. Ao governo paraguaio, ainda recomenda que haja integração cultural sem prejuízos à população paraguaia e ao meio ambiente.

Especificamente sobre a problemática fronteiriça, há uma relativização da tendência brasileira de atribuir o contrabando e o tráfico à conta dos paraguaios. Baseado em outros autores, especialmente em publicações anteriores de Fernando Masi (MASI, 2006), a informação de que o contrabando não existiria sem o mercado brasileiro e certa “tolerância interessada” que caracterizou, por exemplo, o período de Stroessner. Recomenda-se ao Paraguai colaborar com o Brasil no limite de manter sua soberania e interesse nacional.

Por fim, “Política Exterior Brasileña” deve ser lido por todos aqueles que tratam das relações bilaterais entre Brasil e Paraguai. Especialmente por aqueles

que trabalharão nos termos do novo acordo de Itaipu que se avizinha. Um tema esquecido durante a campanha eleitoral de 2018, mas que ocupará uma parte da agenda do próximo presidente do Brasil.

REFERÊNCIAS

ALBUQUERQUE, J. L. **A Dinâmica das Fronteiras:** Os Brasiguaios na fronteira entre o Brasil e o Paraguai. São Paulo: Annablume, 2010.

CHESTERTON, B. M. From Porteño to Pontero: the Shifiting of Paraguayan Geography and Identity in Asunción in the Early Years of the Stroessner Regime. In: BLANC, J.; FREITAS, F. **Big Water:** The Making of Borderlands Between Brazil, Argentina and Paraguay. Chicago: University of Arizona Press, 2018. p. 242-266.

GALEANO, L. A. et al. Estudio país: Paraguay. In: RIED, J. J. B.; CADEÑO, O.; ALBUJA, A. **Más Saber América Latina:** potenciando el vínculo entre think tanks y universidades. Quito: Universidad Diego Portales y Grupo FARO, 2014.

MASI, F. Paraguai-Brasil e o projeto Mercosul. **Política Externa**, São Paulo, 14, n. 3, 2006. 23-32.

OBEI. **Informe Especial de Comercio Exterior 2017**. Observatorio de Economía Internacional. Centro de Análisis y Difusión para la Economía Paraguaya. Assunción. 2018.

ROLON, J. A. **Paraguai:** Transição Democrática e Política Externa. São Paulo: Annablume, 2011.

Recebido em: 22/03/2019

Aprovado em: 30/05/2019