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].

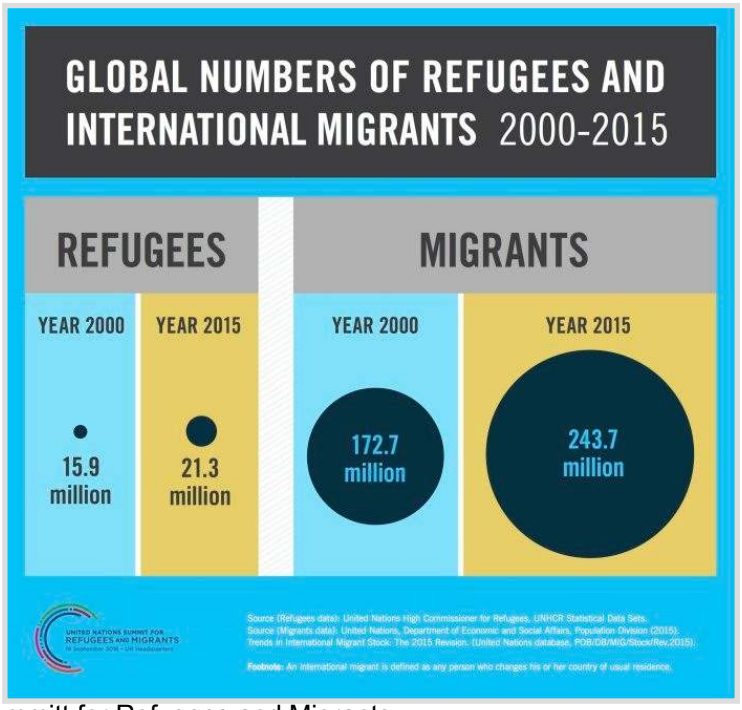
O pôster abaixo ilustra essa narrativa. O material foi divulgado por ocasião do *UN Summit for Refugees and Migrants*, ocorrido em setembro de 2016. O encontro aprovou a Declaração de Nova Iorque para Refugiados e Migrantes, dando o pontapé inicial ao processo de discussão de um Pacto Global para as 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



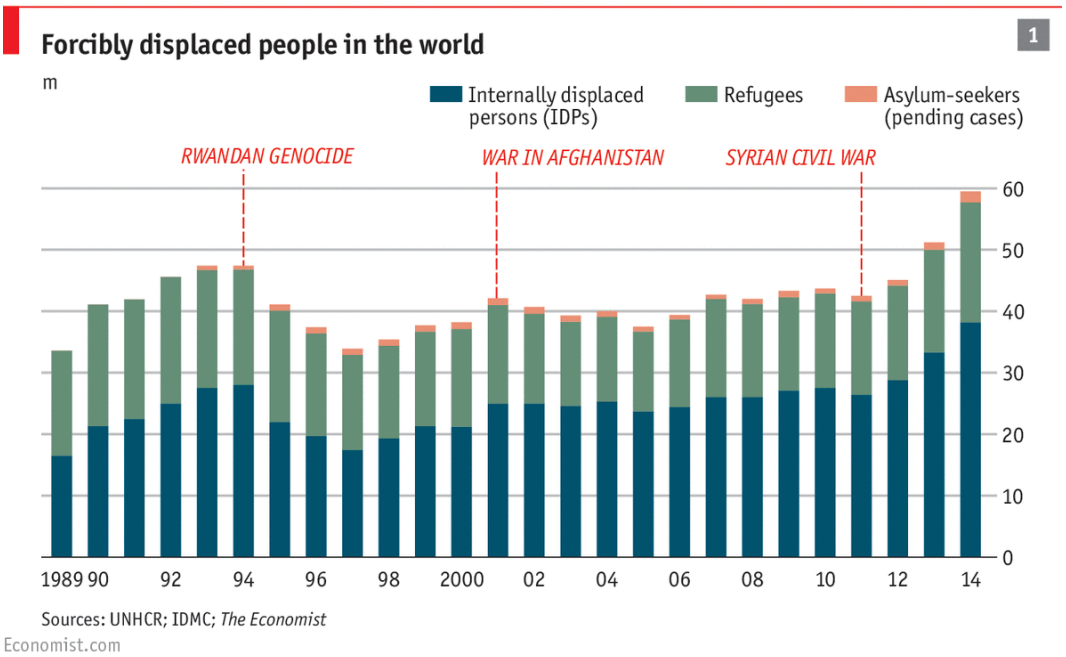
Fonte: UN Summitt for Refugees and Migrants

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.