

Política Externa Brasileira e Fluxos Migratórios: questões migratórias nas propostas de governo dos presidenciaíveis em 2022

AMANDA ARRIGO
CAMILA GOMES

Em outubro de 2022, o Brasil decidiu, entre 11 candidatos, qual seria o próximo presidente a governar o maior país da América Latina. De acordo com pesquisas de intenção de votos (GARRET JR, 2022), os dois candidatos mais bem colocados foram os que já haviam tido alguma experiência prévia no cargo. Em primeiro lugar durante a maior parte do tempo encontrava-se Luiz Inácio Lula da Silva, popularmente conhecido como Lula e integrante do Partido dos Trabalhadores (PT), sendo seguido do então presidente em exercício, Jair Bolsonaro do Partido Liberal (PL). Confirmando o prognóstico em que Lula aparecia em primeiro lugar para ser presidente do Brasil entre 2023 e 2026, ele foi eleito com mais de 60 milhões de votos, enquanto Bolsonaro, seu concorrente direto, recebeu mais de 58 milhões de votos, em eleição presidencial que se tornou a mais disputada da história democrática brasileira até então (TSE, 2022).

Apesar da importância do período eleitoral para a manutenção do regime democrático, a participação da população na política vai além, uma vez que, assim como colocou Sartori (2009), “a democracia não é somente votar e eleger”, mas também tudo o que envolve as decisões públicas tomadas pelos governantes democraticamente eleitos, especialmente no período subsequente ao eleitoral. Partindo do entendimento de que a democracia acontece de forma perene para além de momentos notáveis, como durante os períodos de eleição, esta análise visa realizar uma avaliação de possíveis impactos que o próximo mandato presidencial (2023-2026) pode causar, em particular em uma das temáticas relevantes para a retomada de uma imagem positiva que o Brasil outrora teve no cenário mundial: a maneira que questões migratórias possivelmente serão abordadas durante os próximos quatro anos.

Para além disso e visando tornar mais clara a relação entre a influência dos presidenciaíveis nos assuntos mencionados até aqui, serão abordados assuntos referentes à Política Externa Brasileira (PEB) recente, a alguns dos fluxos migratórios contemporâneos presenciados na América Latina e ao fluxo migratório mais relevante para o Brasil até então: o de migrantes e refugiados venezuelanos.

Ainda que o presidente do Brasil para o período supracitado já tenha sido definido e Lula seja o primeiro presidente brasileiro a assumir três mandatos presidenciais não consecutivos, na presente análise serão observados os planos de governo propostos principalmente pelos quatro candidatos com maiores intenções de votos para o primeiro turno, sendo eles: Lula, Bolsonaro, Simone Tebet e Ciro Gomes (GIELOW, 2022).

Sobre o nexu entre políticas externas e migração

A política externa de um país se relaciona com a migração de maneiras diversas, sendo algumas delas realizadas através de controles de fronteiras, procedimentos estritos de reconhecimento da condição de refugiado, repatriação de imigrantes, entre outros (ARAS; MENCUTEK; 2015). Nesse sentido, apesar do regime internacional para refugiados ser importante no que tange às respostas dos Estados aos movimentos migratórios, a Política Externa dos Estados influencia fortemente na direção e característica (MITCHELL, 1989) da migração observada.

Partindo de uma revisão de literatura, Gökalp Aras e Sahin Mencütek (2015), observam quatro dimensões que conectam a Política Externa com movimentos migratórios. A primeira dimensão, de acordo com os autores mencionados, diz respeito ao entendimento de que políticas externas frequentemente impactam as migrações internacionais, pois podem ser utilizadas para facilitar ou dificultar fluxos migratórios. A segunda dimensão apresenta que os Estados receptores e países de origem de migrantes podem utilizar movimentos migratórios como instrumentos para a Política Externa, visando alcançar o objetivo de desestabilizar seus adversários ou fortalecer seus aliados a partir das decisões definidas. A terceira dimensão, por sua vez, atesta que a formulação da própria Política Externa é afetada pela presença substancial de refugiados, migrantes e outras diásporas diversas. Por fim, a quarta dimensão apresenta algumas prioridades da Política Externa e políticas que visam a manutenção e garantia da “segurança nacional”, podendo moldar fortemente políticas de refúgio e imigração ao redor do mundo.

Nesse sentido, há ainda o conceito de “migration diplomacy” (diplomacia da migração), que traz à luz as estratégias executadas pelos Estados, por meio de regulações migratórias, para obter vantagens como segurança doméstica, interesses econômicos e projeção de soft power (ADAMSON; TSOURAPAS, 2019). A partir dessa compreensão teórica, a seguir faremos uma análise mais específica da Política Externa Brasileira, a fim de ilustrar como a migração e o refúgio foram abordados nos últimos anos no país, e como poderá ser tratado nos próximos anos.

A Política Externa Brasileira em questões de Migração e Refúgio (2010-2016)

Em 2010, a migração de haitianos ganhou destaque na imprensa brasileira por conta do repentino fluxo migratório rumo ao Brasil. Em janeiro do mesmo ano, um terremoto de magnitude 7.0 na escala Richter atingiu o Haiti, país que já passava por crise econômica e instabilidade política, e, para além dos danos à vida e dignidade da pessoa humana, atingiu também fortemente a infraestrutura nacional. Desse modo, a retomada de uma rotina mais próxima à normalidade se tornou ainda mais árdua e improvável no curto prazo.

Nesse sentido, a primeira geração de migrantes haitianos recebidos pelo Brasil foi constituída majoritariamente por homens solteiros e pais de famílias desacompanhados, que viam no Brasil uma oportunidade de conseguir uma fonte de renda e realizar o envio de remessas para suas famílias que haviam permanecido no Haiti. Tendo em vista o aumento desse fluxo e a comoção nacional direcionada ao caso, o governo brasileiro concedeu um visto humanitário aos haitianos, demonstrando uma política externa de posicionamento mais flexível e pró-migrante (UEBEL, 2016). Uma das razões para tal posicionamento do governo brasileiro diz respeito ao objetivo de tornar o país protagonista nos fóruns multilaterais e regionais (REIS, 2001), em um objetivo que se mantém desde o início do milênio, ainda que o empenho aplicado não tenha sido constante em todo o tempo desde então, e que poderia fazer com que o país ganhasse mais evidência em eventos internacionais de destaque ao assumir uma posição acolhedora desses migrantes.

Com isso em mente e visando fortalecer seu papel de liderança regional, durante os dois primeiros mandatos da gestão de Lula (2003-2010), as diretrizes de política externa tiveram foco no multilateralismo e priorização das relações com países latino-americanos, principalmente no âmbito do Mercosul. Além disso, a atuação humanitária, como o comando da operação de paz no Haiti (VIGEVANI; CEPALUNI, 2007), foram ações que fizeram com que o papel de liderança do Brasil na América Latina se consolidasse ainda mais.

Apesar dessa política migratória mais flexível assumida pelo Brasil, é importante sinalizar que, quando um fluxo migratório de haitianos mais intenso se fez presente, a recepção a esses grupos no país não ocorreu de maneira linear. Conforme aponta Godoy (2011), a acolhida humanitária de haitianos no Brasil passou por diferentes fases. Inicialmente, o objetivo era direcionar os migrantes que buscavam trabalho no país; a segunda passava a incluí-los na Lei 9474 de 1997, também conhecida como "Lei de Migração"; e a terceira contava com a aplicação da proteção humanitária complementar aos migrantes,

que, de acordo com a definição apresentada por Carolina Claro (2018), também poderiam passar a ser apontados como "refugiados ambientais", em função dos intensos desastres naturais que atingiram o país e tornaram inviável a recuperação e sobrevivência digna dos residentes naquele momento e nos que se sucederam. Um momento desse caminho irregular na acolhida humanitária foi a criação de cotas para concessão de vistos humanitários para os haitianos, que gerou inseguranças diversas e superlotação de abrigos na fronteira da Bolívia com o Acre. Esse fator, além de ter gerado inseguranças em torno das políticas adotadas pelo Brasil, igualmente fez com que ainda mais pessoas se amontoassem e tentassem adentrar o país, uma vez que possuíam o receio de, com a implementação dessa política de cotas, não conseguir receber a documentação necessária para se estabelecerem legalmente no Brasil (UEBEL, 2016) caso demorassem a tentar ultrapassar as fronteiras nacionais.

Avançando para o governo da ex-presidente Dilma Rousseff (2011-2016), autores como Cervo e Lessa (2014) chamaram atenção para a inexistência de um processo de condução assertivo da Política Externa Brasileira, levando a um declínio considerável e acelerado na inserção e ascensão internacional do Brasil. Foi, ainda, durante o governo de Dilma que, para além do aumento do fluxo migratório haitiano, houve também um fluxo considerável de senegaleses, cubanos, venezuelanos, sírios e outros grupos, levando à novos debates acerca da Política Externa Migratória Brasileira (UEBEL 2018). Para Uebel (2018), no entanto, no primeiro mandato de Dilma Rousseff houve uma continuidade da Política Externa Migratória - termo, este, proposto pelo autor para chamar atenção ao entendimento de que a política migratória brasileira é dependente da política externa assumida - implementada durante o governo de Lula, aliado político que a precedeu. Foi apenas em seu segundo mandato (2015-2016), quando o cenário vivenciado era de extrema instabilidade política, que a então presidente do Brasil promoveu um recuo em relação à progressão das Políticas Externas Migratórias que vinham sendo implementadas até então. Um marco dessa transição foi a rejeição da Lei 13.445/2017, que possuía como objetivo principal estabelecer "princípios e diretrizes para as políticas públicas para o emigrante", aprovada em 2017, já sob o breve governo de Michel Temer.

Durante o governo Bolsonaro (2019-2022), enfim, não houveram grandes destaques em assuntos migratórios que já não houvessem iniciado anteriormente. Apesar disso, o Brasil, com e por adição de outros fatores da política interna que respingaram fortemente na política e na imagem externa do país, sofreu com grande perda de apoio internacional e declínio na imagem brasileira geral conquistada nos anos anteriores.

Migração e refúgio nos programas de governo dos presidenciaíveis nas eleições 2022

No que diz respeito ao refúgio e sua presença nos planos de governo de candidatos presidenciaíveis, a relevância do tema é justificada quando se considera que, ao final de 2021, haviam cerca de 60 mil pessoas reconhecidas como refugiadas no Brasil pelo Comitê Nacional para os Refugiados (ACNUR, 2022). No que tange a estimativa de pessoas cujo processo ainda não foi finalizado, entretanto, essa quantidade sobe para mais de 90 mil solicitações de refúgio apenas de nacionalidade venezuelana (R4V, 2022), o que exibe a quantidade de pessoas ainda solicitantes e que, até o momento em que os dados foram verificados, aguardavam por uma definição de seu status. Outrossim, é importante destacar que processos migratórios também são realizados por brasileiros em quantidade considerável, uma vez que a comunidade brasileira no exterior ultrapassou os 4.2 milhões de cidadãos em 2020, segundo o Ministério das Relações Exteriores (MRE, 2021).

Além do Brasil ser um país de destino para migrantes de diferentes regiões latino-americanas, é também um país cuja população, por motivos diversos, migra em volume considerável para diferentes partes do mundo, e é neste contexto que ascende a importância do tema não apenas ser abordado pelos então candidatos à ocupar o cargo de Presidente da República Federativa do Brasil, mas também de que o presidente eleito coloque em prática políticas migratórias efetivas. Esse esforço analítico, cujo objetivo é observar a frequência e planejamento dos candidatos ao mais alto cargo do Poder Executivo da República Federativa do Brasil em assuntos referentes à migração e refúgio, se deu por meio da filtragem por palavras-chave nos programas de governo de cada um dos candidatos, documento de acesso público disponibilizado pelo Tribunal Superior Eleitoral (2022). As palavras-chave utilizadas foram "migração", "imigrantes", "migrantes", "política migratória", "refúgio", "refugiados", "venezuelanos", "haitianos". A partir delas, foi observado que a maioria dos(as) candidatos(as), Ciro Gomes (PDT), Constituinte Eymael (DC), Jair Bolsonaro (PL), Léo Péricles (UP), Roberto Jefferson (PTB), Sofia Manzano (PCB) e Soraya Thronicke (União Brasil) sequer realizaram menções ao tema em seus respectivos programas.

Com base nas mesmas palavras-chave, foi testemunhado que somente um terço dos presidenciaíveis citaram assuntos referentes à migração e/ao refúgio em seus programas de governo, mas, ainda assim, de forma vaga e sem nenhuma proposta significativa. O presidenciaível Lula (PT) não mencionou a questão dos refugiados, tendo destacado apenas que irá defender os direitos dos brasileiros que moram no exterior "ampliaremos as políticas públicas para a população brasileira no exterior e seus direitos de cidadania a partir de acordos

bilaterais, em condições de reciprocidade, para reconhecimento de direitos e uma vida melhor para as populações migrantes”, de acordo com o seu programa de governo (TSE, 2022).

Simone Tebet (MDB), por sua vez, se comprometeu a “adotar medidas de proteção a refugiados e migrantes” (TSE, 2022), sem se aprofundar ou explicar qual será a estratégia utilizada para que a afirmação se concretize. A candidata Vera (PSTU), defende o livre trânsito, documentação e acesso à saúde aos migrantes no país e cita a questão da precarização e exploração laboral dos migrantes internos, visando mudar essa realidade (DELFIM, 2022), mas tampouco menciona como essa mudança poderia ser concretizada. Por último, Felipe D’avila (NOVO) demonstra o objetivo de promover “o intercâmbio acadêmico com outros países e instituições, inclusive por meio de uma reforma imigratória que permita atrair talentos para o Brasil” (TSE, 2022), apresentando um posicionamento que fortalece o eufemismo do que seria um tipo de “migrante desejado” em detrimento de outros “menos desejáveis” (CERNADAS, 2016).

A partir da pesquisa realizada com as chaves de busca e o fato do Brasil: a) ser signatário da Convenção das Nações Unidas relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951 (que visa garantir a proteção dos refugiados); b) ter uma Lei de Migração consolidada no país, como é o caso da Lei 9474/1997, que, dentre outros objetivos visa definir os mecanismos necessários para a implementação do Estatuto dos Refugiados definido na Convenção supracitada e; c) uma operação da Polícia Federal criada para realizar o processamento e a acolhida de migrantes venezuelanos em conjunto com organismos internacionais e organizações da sociedade civil que em aspectos diversos pode servir como exemplo para operações similares em outras partes do mundo, os desafios ligados à migração e refúgio parecem ainda não despertar uma atenção significativa dos presidentes.

Desse modo, fica claro que, mesmo o Brasil sendo um dos países que mais implementaram esforços para questões de migração e refúgio, algo que pode ser observado a partir de algumas das experiências e ações executadas no passado recente, conforme aludido, o tema, nos últimos anos, sofreu certo processo de apagamento, já que sequer aparece de maneira relevante nos programas preliminares de governo dos candidatos que disputaram as eleições para Presidente do Brasil em 2022.

Consequências de programas de governo pouco sensíveis às questões migratórias

De acordo com dados do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR), pessoas migrantes e refugiadas atualmente correspondem a cerca de 89.3 milhões de pessoas ao redor do

mundo, dos quais 53.2 milhões foram deslocados internamente e 27.1 milhões são considerados refugiados (ACNUR, 2022) com base nas definições internacionais. Apesar de existirem picos, comumente quando movimentos migratórios ocorrem de modo mais evidente e ganham grande notoriedade, estes acontecem a todo momento, quer recebam destaque, quer não e, na região latino-americana não é diferente.

Desde o rápido avanço do êxodo de venezuelanos de seu país de origem, originado por um sério agravamento da situação socioeconômica do país (UNICEF, 2022), a América Latina vivenciou um dos maiores deslocamentos internos já registrados na região. Dos cerca de 6.15 milhões de venezuelanos refugiados e migrantes ao redor do mundo, mais de 5.8 milhões não saíram dos países latino-americanos (OIM, 2020). A maioria procura destinos como Colômbia, Peru, Equador, Chile e Brasil. Desde então, o Brasil, o quinto país onde imigrantes venezuelanos mais buscaram refúgio (R4V, 2022), testemunhou, talvez pela primeira vez em sua história, a importância da existência e implementação efetiva de políticas públicas que endereçam questões sociais, políticas e econômicas inerentes aos processos migratórios.

Diante do exposto e considerando o cenário sociopolítico e econômico de instabilidade tão habitual em diversas partes da América Latina, além dos aspectos intrínsecos da Operação Acolhida – missão que é "uma estratégia federalizada de oferta de assistência emergencial aos refugiados e imigrantes venezuelanos" (Ministério da Cidadania; Casa Civil, 2022) –, e o fato do Brasil ser um dos principais países de destino de migração dessa região, a presença de um planejamento específico e bem estabelecido para tratar de assuntos relacionados se mostra ainda mais importante do que talvez o fosse em outros países que recebem menos migrantes. Conforme mencionado, dos quatro principais candidatos na disputa pela liderança do Poder Executivo (Lula, Jair Bolsonaro, Simone Tebet e Ciro Gomes), apenas Lula e Tebet abordam assuntos migratórios em seus respectivos planos de governo apresentados ao Tribunal Superior Eleitoral (TSE, 2022), mas ainda assim o fazem de modo marginal e superficial.

Considerações finais

Apesar do Brasil já ter tido maior proximidade e adquirido experiências com assuntos migratórios, além de casos bem sucedidos de recepção e consolidação de políticas migratórias, um longo caminho ainda deve ser percorrido até que o país consiga implementar políticas de fato eficientes e que funcionem da mesma maneira para todos, sem distinções entre os migrantes julgados como "desejados" ou "menos desejados".

Ainda, conforme exposto, a Política Externa Brasileira e a Política Migratória do país são complementares e determinantes para a consolidação da imagem que o país apresenta frente ao restante

do mundo. Para além da necessidade da abordagem das questões de migração e refúgio nos programas de governo, é de extrema importância que estes sejam colocados em prática durante o período em que o candidato eleito, Luiz Inácio Lula da Silva (PT), se mantenha no poder. Ainda, para que as políticas implementadas sejam duradouras e eficazes, é importante que sejam fortes o suficiente para se manterem ao longo do tempo, e serem independentes e pouco variáveis em relação a quem ocupa o cargo de Presidente da República, de forma que elas possuam continuidade e maior eficácia.

Referências

ADAMSON, F. - TSOURAPAS, G. 2019. Migration Diplomacy in World Politics. In: *International Studies Perspectives*, Vol. 20, pp. 113-128. Disponível em: <https://doi.org/10.1093/isp/eky015>. Acesso em 28 ago 2022.

AGÊNCIA da ONU para Refugiados (ACNUR). Dados sobre refúgio no Brasil, 2022. Disponível em <https://www.acnur.org/portugues/dados-sobre-refugio/dados-sobre-refugio-no-brasil/>. Acesso em 28 ago 2022.

ARAS, N. Ela Gökalp; MENCÜTEK, Zeynep Şahin. The international migration and foreign policy nexus: the case of Syrian refugee crisis and Turkey. *Migration letters*, v. 12, n. 3, p. 193-208, 2015.

CERNADAS, Pablo Ceriani. A linguagem como instrumento de política migratória: novas críticas sobre o conceito de "migrante econômico" e seu impacto na violação de direitos. *Sur*, São Paulo, vol. 13, nº 23, 2016, p. 97-112.

CERVO, Amado Luiz; LESSA; Antônio Carlos. O declínio: inserção internacional do Brasil (2011-2014). *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, v. 57, n. 2, p. 133-151, jul./dez. 2014. Disponível em: . Acesso em 31 ago 2022

CLARO, Carolina de Abreu Batista Claro. O conceito de "refugiado ambiental". In: JUBILUT, Liliana Lyra; RAMOS, Érika Pires; CLARO, Carolina de Abreu Batista; CAVEDON-CAPDEVILLE, Fernanda de Salles. "Refugiados Ambientais". Boa Vista: Editora da UFRR, 2018, p. 69-100.

CRISE migratória venezuelana no Brasil: O trabalho do UNICEF para garantir os direitos das crianças venezuelanas migrantes. UNICEF, 2022. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/crise-migratoria-venezuelana-no-brasil>. Acesso em: 23 ago. 2022.

DELFIN, Rodrigo. Um terço dos candidatos à Presidência cita migrações em programas de governo 2022. Disponível em: <https://migramundo.com/um-terco-dos-candidatos-a-presidencia-cita-migracoes-em-programas-de-governo/>. Acesso em 26 ago 2022.

GIELOW, Igor. Datafolha: Lula chega ao 1º turno com 50% dos votos válidos; Bolsonaro tem 36%. [S. l.], 6 dez. 2022. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2022/10/datafolha-lula-chega-ao-1o-turno-com-50-dos-votos-validos-bolsonaro-tem-36.shtml>. Acesso em: 9 jan. 2023.

GODOY, Gabriel Gualano de. O caso dos haitianos no Brasil e a via de proteção humanitária complementar. In: RAMOS, André de Carvalho; RODRIGUES, Gilberto; ALMEIDA, Guilherme Assis de. (orgs.). 60 anos de ACNUR: perspectivas de futuro. São Paulo: Editora CL-A Cultural, 2011, p. 45-68.

MINISTÉRIO das Relações Exteriores (MRE). Comunidade brasileira no exterior – Estatísticas 2020, 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/mre/pt-br/assuntos/portal-consular/artigos-variados/comunidade-brasileira-no-externo-2013-estatisticas-2020>. Acesso em 27 ago 2022.

MITCHELL, C. (1989). International Migration, International Relations and Foreign Policy, *International Migration Review*, Vol. 23, No. 3, P. 682

PLATAFORMA de Coordenação Interagencial para Refugiados e Migrantes da Venezuela. Refugees and Migrants from Venezuelan. Disponível em: <https://www.r4v.info/pt/node/423>. Acesso em 25 ago 2022.

PROFILE of Venezuelan Refugees and Migrants in Latin America & the Caribbean Reveals Country-to-Country Variations in their Characteristics and Experiences. [S. l.], 27 ago. 2020. Disponível em: <https://www.iom.int/news/profile-venezuelan-refugees-and-migrants-latin-america-caribbean-reveals-country-country-variations-their-characteristics-and-experiences>. Acesso em: 24 ago. 2022.

REIS, Rossana Rocha. A política do Brasil para as migrações internacionais. *Contexto Internacional*, Rio de Janeiro, v. 33, n. 1, p.47-69, jun. 2011. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0102-85292011000100003>. Acesso em 31 ago 2022.

SARTORI, Giovanni. La democracia en 30 lecciones. Ciudad de México: Taurus, 2009, p. 108

UEBEL, Roberto Rodolfo Georg. A mudança da política externa brasileira para imigrantes e refugiados: o caso da imigração haitiana no início do século XXI. *Barbarói*, n. 47, p. 22-43, 10 maio 2016.

UEBEL, Roberto Rodolfo Georg. Política externa migratória brasileira: das migrações de perspectiva à hiperdinamização das migrações durante os governos Lula da Silva e Dilma Rousseff. 2018.

TSE proclama eleitos presidente e vice-presidente da República Luiz Inácio Lula da Silva e Geraldo Alckmin. Tribunal Superior Eleitoral (TSE), 6 dez. 2022. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2022/Dezembro/tse-proclama-eleitos-presidente-e-vice-presidente-da-republica-luiz-inacio-lula-da-silva-e-geraldo-alckmin>. Acesso em: 9 jan. 2023.

TSE DIVULGA CONTAS. Divulgação de candidaturas e contas eleitorais. Tribunal Superior Eleitoral (TSE). Disponível em: <https://divulgacandcontas.tse.jus.br/divulga/#/>. Acesso em: 11 jan. 2023.

VIGEVANI, Tullo; CEPALUNI, Gabriel. A política externa de Lula da Silva: a estratégia da autonomia pela diversificação. *Contexto Internacional*, [s.l.], v. 29, n. 2, p.273-335, 2007. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0102-85292007000200002>. Acesso em 30 ago 2022.