



UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS
DEPARTAMENTO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS

HENRIQUE AUGUSTO SARAIVA DA SILVA

A POLÍTICA MIGRATÓRIA BRASILEIRA:

As migrações no governo Bolsonaro

João Pessoa - PB

2021

HENRIQUE AUGUSTO SARAIVA DA SILVA

A POLÍTICA MIGRATÓRIA BRASILEIRA:

As migrações no governo Bolsonaro

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado
como requisito parcial à obtenção do título de
Bacharel em Relações Internacionais pela
Universidade Federal da Paraíba.

Orientador: Prof. Dr. Túlio Sérgio Henriques
Ferreira

João Pessoa – PB

2021

Catálogo na publicação
Seção de Catalogação e Classificação

S586p Silva, Henrique Augusto Saraiva da.

A política migratória brasileira: as migrações no governo Bolsonaro / Henrique Augusto Saraiva da Silva.
- João Pessoa, 2021.
59f.

Orientação: Túlio Sérgio Henriques Ferreira.
TCC (Graduação) - UFPB/CCSA.

1. Política Externa Brasileira. 2. Jair Bolsonaro. 3. Política Migratória. 4. Migração. I. Ferreira, Túlio Sérgio Henriques. II. Título.

UFPB/CCSA

CDU 327

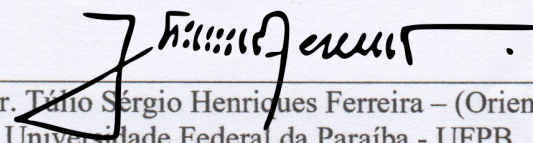
HENRIQUE AUGUSTO SARAIVA DA SILVA

**A POLÍTICA MIGRATÓRIA BRASILEIRA:
AS MIGRAÇÕES NO GOVERNO BOLSONARO**

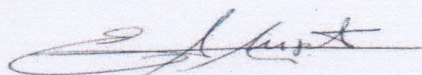
Monografia apresentada ao Curso de Relações Internacionais da Universidade Federal da Paraíba, como requisito parcial à obtenção do título de bacharel (a) em Relações Internacionais.

João Pessoa, 1 de Dezembro de 2021

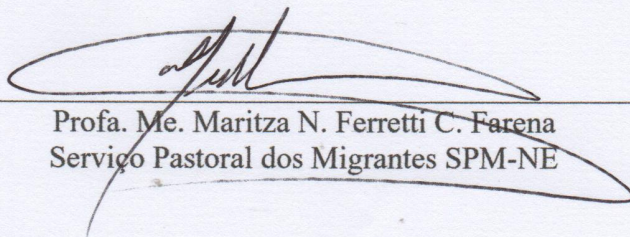
BANCA EXAMINADORA



Prof. Dr. Tânio Sérgio Henriques Ferreira – (Orientador)
Universidade Federal da Paraíba - UFPB



Profa. Dra. Eliane Superti
Universidade Federal da Paraíba - UFPB



Profa. Me. Maritza N. Ferretti C. Farena
Serviço Pastoral dos Migrantes SPM-NE

AGRADECIMENTOS

Em primeiro lugar, gostaria de agradecer a Deus e à vida. Dedico este final de ciclo e declaro minha gratidão a meu amado avô Vanderlei (*in memoriam*) que me deu tantos incentivos desde a infância, minha amada mãe Kátia por ser minha fortaleza, meu pai Valter por todo apoio e minha irmã Carolina por compartilhar tantas vivências. Agradeço também minha avó Aguida, meu avô Manuel (*in memoriam*) e minha fonte de amor desde sempre avó Vilma (*in memoriam*). A todos meus irmãos, padrasto, madrastra, tios e primos, pelos quais nutro tão belo sentimento.

Agradeço a tantos amigos que estiveram nessa caminhada comigo, alunos da turma de relações internacionais, meu amigo Paulo Neto, Gabriel Calazans, Juliana Maciel, Jaldielle dos Anjos, Gabriella Rodrigues, Lucas Palhano, José Alcides, Aluizio Pessoa, Giuliano Giarletta, Clara Medeiros e tantos outros. Agradeço às pessoas queridas que tornaram a Paraíba meu lar Jordy Lamarck, Izael Albuquerque, Alex Matias, Aline Brandão, Gabriel Oliveira, Tatiane D'albuquerque, Lucas Affonso, George Sobreira e Jailson Macedo. Aos meus amigos queridos Firmino Neto, Genane Brandão, Paloma Oliveira, Fernando Santana, Henry Schönfelder, Ricardo Jatén, Paola Serrato, Anja Schmidt, Levke Seenfeld e Martha Röske

À Capes e ao CNPQ por terem possibilitado a realização de um PIBIC. À professora Ana Berenice Martorelli pelo apoio na pesquisa de IC e coordenação do estágio realizado na ACI.

Ao professor Stephan Sandkötter, pela dedicação ao lidar com os intercambistas e engajamento que expressa no convênio entre a UFPB e Vechta Universität. Ao Marquinhos, funcionário do DRI, pela proatividade que tem para com os discentes do curso.

Aos professores do Curso de Relações Internacionais pelo trabalho exemplar, em especial o professor e orientador Túlio, pela extrema paciência, gentileza com que lidou com meu estudo.

À Paraíba por ter sido um iluminado lar e à UFPB por ter proporcionado tantas oportunidades a minha formação acadêmica e pessoal.

RESUMO

O trabalho aborda a política migratória, em especial durante o governo de Jair Bolsonaro. O objetivo principal do estudo foi empreender análise da consolidação da política migratória brasileira até sua concretização no mandato de Bolsonaro. A hipótese defendida é a de que com o governo Bolsonaro há um retorno a um paradigma securitário na política migratória. Para tal propósito, busca-se, teoricamente através da Análise de Política Externa, fundamentar o papel da política migratória como política externa; a partir da análise do amadurecimento da política migratória do Brasil desde Cardoso até o mandato de Temer. Realizou-se uma investigação exploratória contando com uma coleta de fontes primárias e secundárias, para ter um padrão que pudesse realizar a análise da política migratória de Bolsonaro. O estudo confirma parcialmente que há uma tentativa de retorno do paradigma securitário e diversas ações oficiais em relação às migrações se deram contrariando o arcabouço jurídico brasileiro.

Palavras-chave: Política Externa Brasileira; Jair Bolsonaro; Política Migratória; Migrações.

ABSTRACT

This work addresses migration policy, especially during the government of Jair Bolsonaro. The main goal of the study was to undertake an analysis of the consolidation of Brazilian migration policy until the implementation of such matter in Bolsonaro's term. The hypothesis is that during Bolsonaro's term there has been a return to the securitization paradigm in migration policy. For this purpose, it seeks, theoretically through Foreign Policy Analysis, to substantiate the role of migration policy as a foreign policy; from the analysis of Brazil's migration policy from Cardoso to Temer's term. An exploratory investigation based on a collection of primary and secondary sources was carried out, in order to have a pattern that could perform the analysis of Bolsonaro's migration policy. The study partially confirms the hypothesis, once there has been no attempt of return of the security paradigm and several official actions in regard of migration contradicted the Brazilian legal framework.

Keywords: Brazilian foreign policy; Jair Bolsonaro; Migration policy; Migrations.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ACNUR	Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados
APE	Análise de Política Externa
CIME	Comitê Intergovernamental para as Migrações Europeias
CNDH	Conselho Nacional dos Direitos Humanos
CNIg	Conselho Nacional de Imigração
COMIGRAR	Conferência Nacional sobre Migrações e Refúgio
CONARE	Comitê Nacional para os Refugiados
CSNU	Conselho de Segurança das Nações Unidas
FEM	Foro Especializado Migratório
GCM	Pacto Global pela Migração
IFRC	Federação Internacional das Sociedades da Cruz e do Crescente Vermelho
MRE	Ministério das Relações Exteriores
MST	Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra
OIM	Organização Internacional para as Migrações
ONGs	Organizações não-Governamentais
ONU	Organização das Nações Unidas
PEB	Política Externa Brasileira
PEX	Política Externa
PPCRMs	Processos Consultivos Regionais sobre Migrações
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
PT	Partido dos Trabalhadores
PSL	Partido Social Liberal

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	7
2. TEMAS MIGRATÓRIOS NA POLÍTICA EXTERNA	111
2.1 Migrações e o Brasil.....	111
2.2 Migrações e a Política Externa	166
2.3 Análise de Política Externa.....	18
2.4 O papel do Presidente	200
3. HISTÓRICO DA POLÍTICA MIGRATÓRIA.....	255
3.1 Governo FHC	255
3.2 Governo Lula	28
3.3 Governo Dilma	322
3.4 Governo Temer	355
4. POLÍTICA EXTERNA E O BOLSONARISMO.....	38
4.1 Bolsonaro	411
4.2 Migrações	411
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS	477
REFERÊNCIAS	50

1. INTRODUÇÃO

O mundo presencia diversas ondas migratórias: de acordo com estatísticas gerenciadas pelo centro global de análise de dados de migração (*Global Migration Data Analysis Centre*) da OIM (Organização Internacional para as Migrações), havia 280,6 milhões de migrantes internacionais, enquanto o ACNUR (Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados) 82,4 milhões de pessoas ao redor do mundo foram forçadas a deixar suas casas. Entre elas, estão cerca de 26,4 milhões de refugiados e 48 milhões de pessoas deslocadas internamente. Catherine De Wenden (2016) aponta que fluxos migratórios em direção ao Sul Global se igualaram aos fluxos com direção ao Norte, portanto há diversos direcionamentos a países desenvolvidos, assim como a países em desenvolvimento ou em situação de crise.

O Brasil apresenta características paradoxais de país que detém mais emigrantes afora, porém vê surgir fluxos imigratórios com pretensões continentais. Segundo o portal de dados da OIM, a fins de 2020 o país contava com 1,9 milhões de emigrantes, 1,1 milhão de imigrantes (migrantes internacionais) o que corresponde a 0,5% da população brasileira. Em meados de 2021 o número de pessoas com o status de refugiado era mais de 59 mil pessoas, entre elas 46,7 mil venezuelanos e somavam-se ainda 90,8 mil solicitações pendentes do status de refúgio requeridos por cidadãos da Venezuela.

A OIM define migração como um movimento de algum indivíduo dentro de seu país de nascimento ou para além de suas fronteiras nacionais, um termo guarda-chuva sem definição exata do direito internacional. As migrações classificam-se, segundo Corrêa *et al.* (2015), em espontâneas e forçadas. Complementam ainda que entre diversos motivos que provocam as migrações forçadas, migrações movidas por perseguição em razão de nacionalidade, etnia, religião, opinião política, gozam do direito ao refúgio outorgado na Convenção de 1951 das Nações Unidas¹.

Há diversas classificações possíveis sobre o perfil migratório, Jubilut define as migrações voluntárias como:

Todos os casos em que a decisão de migrar é tomada livremente pelo indivíduo, por razões de conveniência pessoal e sem a intervenção de um fator externo. [...] Essas pessoas podem ter um status de migração regular ou irregular, em função de sua

¹ Corrêa *et al.* estabelecem que “Os Estados signatários da Convenção de 1951 das Nações Unidas sobre o Estatuto do Refugiado assumem o compromisso de dar proteção às pessoas que são vítimas de perseguição, em razão de sua nacionalidade, raça (ou etnia), sexo, religião, grupo social ou opiniões políticas.” (2015, p. 222)

entrada e permanência no país de residência, tenham ou não sido observados os requisitos legais previstos no país (JUBILUT *et al.*, 2010 p. 281).

Há diversas tipificações possíveis para migrações, a exemplo, Liliana Jubilut (2015) caracteriza migrantes econômicos como aqueles que realizam o movimento migratório com o objetivo de conseguir melhores condições laborais. Ela cita migrantes que se deslocam por razões ambientais complicadas em seu território nacional. Ainda denomina uma ocasião especial sobre migrantes humanitários:

São os imigrantes que, apesar de não se enquadrarem em outras categorias de proteção (como a de refugiados), foram vítimas de violações de direitos humanos (como as vítimas de tráfico de pessoas) ou estão no Brasil em situações em que o retorno forçado ao país de origem seria uma violação à “razão de humanidade” (como as pessoas com doenças graves ou aquelas cuja família se encontra no Brasil). (JUBILUT *et al.*, 2015, p.20).

Faria (2015) relaciona a história humana às movimentações populacionais e ainda sustenta que atualmente a maior causa que impulsiona a migração são fatores econômicos. Segundo a autora, indivíduos podem imigrar seguindo os fatores de atração (*pull factors*) que proporcionam vantagens e melhores condições laborais ou de qualidade de vida, enquanto que emigrariam por fatores que tornam a vida inviável e provocam repulsão (*push factors*), catástrofes ambientais, conflitos civis ou perseguição.

Teóricos como Teitelbaum (1984), Uebel (2016), Reis (2011) e Adamson e Tsourapas (2018) apontam que a política migratória pode usar os temas migratórios como uma ferramenta: trazer prestígio ou desmoralização para a projeção internacional de um país, desestabilizar um país adversário, influenciar a configuração migratória mundial, utilizar como capital político no plano doméstico.

O Brasil é signatário de diversos acordos e tem em suas leis obrigações sobre a temática migratória: na década de 60 foi o primeiro país do Cone Sul a ratificar a Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951, a Lei federal 9.474 de 1997 que rege sobre o refúgio, a Lei 13.445 de 2017 que ampliou os direitos dos migrantes e está baseada em um paradigma humanista. Uma vez que o Brasil assume compromissos internacionais para tratar desta questão, faz-se sentido entender a postura do governo brasileiro em relação ao regime de migrações.

O presidente Jair Bolsonaro, segundo Diniz e Bizon (2020) desponta como uma figura que demonstra desprezo por diversos grupos e valores democráticos. É mister retomar o lema

da campanha eleitoral de 2018 “Deus acima de tudo, Brasil acima de todos”, que esconde por trás um viés xenofóbico e populista. Os autores afirmam que “não foram poucas as declarações[...] em que Bolsonaro deixou claro seu desinteresse, menosprezo e desrespeito por grupos minoritarizados ou maiorias populações indígenas, migrantes de crise” (2020, p. 31). Complementa-se ainda, o argumento de Filomeno e Vicino, “such as apologetic comments justifying human rights violations committed by the military dictatorship, attacks on LGBTQ people and other minority groups, and the defence of strict policing policies for public safety, gained him a national following” (2020, p. 7).

Cabe, portanto, empreender uma análise da política migratória brasileira e observar como o atual governo aborda o gerenciamento desses fluxos. Dito isto, o presente estudo parte de uma indagação: **Como se expressa a política migratória brasileira do governo de Jair Bolsonaro?** Lança-se mão da premissa de que a política migratória brasileira passou por continuidades e retrações em relação a direitos conquistados, assim a hipótese considerada é que o governo Bolsonaro provocou um retorno do paradigma securitário no gerenciamento do fenômeno migratório.

Dito isto, o estudo se estrutura em uma pesquisa exploratória, com uma abordagem qualitativa. Utilizou-se de fontes como discursos oficiais, documentos, artigos científicos e reportagens. Para cumprir o objetivo geral de empreender análise da evolução da política migratória brasileira até a concretização desta no mandato de Bolsonaro fez-se necessário seguir os seguintes passos: a) fundamentar teoricamente o papel da política migratória como política externa; b) analisar os desdobramentos da política migratória do Brasil desde FHC a Temer c) analisar a política migratória de Bolsonaro concretizada.

Esta monografia, inicialmente, realiza um levantamento teórico sobre temática migratória, explorando como a política externa trata esta matéria e qual o papel que um líder pode ter dentro deste tipo de política pública. Para tanto, foi utilizado o arcabouço teórico advindo da Análise de Política Externa, a partir do modelo proposto por Margaret Hermann e Charles Hermann (1989) que versa sobre as unidades decisórias da política externa, complementando-se com argumentos de Valerie Hudson (2014) sobre quando um líder importa.

Prossegue para uma segunda seção com uma exposição dos principais elementos e a evolução da política migratória brasileira a partir do governo de Fernando Henrique Cardoso até o mandato do presidente interino Michel Temer.

Na terceira seção, o trabalho ainda analisa através de fontes primárias, reportagens e bibliografia como se concretiza a política migratória do início do mandato do governo de Jair Bolsonaro até meados de 2021 quando na saída de seu ministro das Relações exteriores Ernesto Araújo, a partir de ações simbólicas como seus discursos e declarações sobre o tema até ações pontuais que expressem o gerenciamento das migrações. Finalmente a última seção dará conta das considerações finais.

2. TEMAS MIGRATÓRIOS NA POLÍTICA EXTERNA

2.1 Migrações e o Brasil

Uebel (2016) aponta que os movimentos migratórios retomam importância no fim dos anos 80, o Brasil inseriu-se nessa nova ordem. Para Cervo (2008) a década de 1980 demarca uma situação de crise generalizada, em contrapartida aos anos de crescimento econômico que o Brasil havia experienciado, fato que teve impactos nos movimentos migratórios provocando uma grande corrente emigratória. O autor argumenta que um grande fluxo de brasileiros se dirigiu aos Estados Unidos, Japão e Paraguai, com isso surgiram diversos desafios para a política externa brasileira: “Para além do emprego e da renda que se procura, as migrações internacionais abrigam, na passagem do milênio, o tráfico de armas, de drogas, a clandestinidade e a ilegalidade” (CERVO, 2008, p. 182).

Sobre os fluxos migrações direcionadas ao Brasil, Cavalcanti e Oliveira (2020) relatam uma mudança do perfil migratório no Brasil. Eles afirmam que até o início do século XX estava presente um fluxo de migrantes vindos do chamado Norte Global, enquanto nos anos recentes tal fluxo foi substituído por migrantes do Sul Global. Os autores destacam cidadãos do Senegal, do Congo, de Angola, Haiti, Venezuela e diversos países sul-americanos, Paquistão, Guiné, Gana entre outros. Entre os fatores responsáveis por esta mudança, destaca-se: a crise econômica nos Estados Unidos alterou os fluxos migratórios na América do Sul, alia-se ainda o reposicionamento geopolítico do Brasil que aproveitou o *Boom das Commodities* e gozou de um cenário econômico promissório.

Antônio Oliveira (2020) destaca alguns fatores marcantes para a configuração migratória, nomeadamente o Acordo sobre Residência para Nacionais dos Estados Partes do Mercosul, a chegada do fluxo de haitianos que foram acolhidos por razões humanitárias logo após o terremoto em 2010, por fim uma corrente migratória vinda da Venezuela em razão da crise generalizada a partir de 2015.

Neste novo contexto, é observável uma consolidação de imigração de indivíduos latino-americanos, tal configuração pode ser resumida na seguinte estatística:

De 2011 a 2019 foram registrados no Brasil 1.085.673 imigrantes, considerando todos os amparos legais. Deste total, destacam-se mais de 660 mil imigrantes de longo termo (cujo tempo de residência é superior a um ano), população composta principalmente por pessoas oriundas da América Latina, com destaque para haitianos e venezuelanos. (CAVALCANTI; OLIVEIRA, 2020, p.9).

Os deslocamentos nas últimas décadas não provocaram uma mudança tão radical na dinâmica demográfica (OLIVEIRA, 2020).

Segundo a OIM (2019) uma chamada gestão da migração pode ser definida como gestão e execução sobretudo dos Estados, realizadas no âmbito doméstico ou por cooperação bilateral e multilateral, de diversas atividades relacionadas à migração e a incorporação de suas considerações em políticas públicas.

Ferrari (2016) introduz as políticas migratórias como uma matéria suspensa entre os planos doméstico e internacional, uma vez que se relacionam à soberania estatal ao passo que estão conectadas a movimentações, regras e instituições internacionais. A autora determina que as políticas migratórias influenciam o padrão migratório, desenha o escopo da migração global, definindo as formas legal e ilegal de imigração.

André Siciliano (2013) define política migratória, a partir de uma perspectiva humanista, como série de ações estatais “para regular entrada, permanência e saída de estrangeiros em território nacional, bem como as ações destinadas a regular a manutenção dos laços entre o Estado e os seus nacionais que residam no exterior” (SICILIANO, 2013, p.9). O autor defende que, na visão dos países desenvolvidos tradicionalmente receptores de migrações, a política imigratória é um controle de fronteiras. Ele ainda considera que normalmente tal política torna-se política pública nacional-protetcionista que visa blindar o Estado de indivíduos estrangeiros.

Em relação ao chamado regime internacional das migrações, Carolina Ferrari (2016) alega que uma variedade de foros tem mandatos limitados, sem poder de exercer pressão sobre os países, conclui assim que não se pode configurar como uma governança das migrações internacionais.

Apesar de certa discordância sobre o conceito de regime migratório, Maria Faria (2015) relata haver diversas formas de uma governança das migrações, como discussões e acordos interestatais, foros multilaterais, processos consultivos e políticas domésticas dos Estados, contudo carece ainda de uma estrutura formal. A autora argumenta que os Estados administram unilateralmente os assuntos migratórios internamente, têm forjado instituições *ad hoc* e momentâneas o tema migratório em bases unilaterais, assim desvincula-se a agenda dos movimentos migratórios do sistema da ONU. Em suas palavras “países tradicionais de destino têm mais liberdade para fazer valer, no plano internacional, suas políticas nacionais migratórias, bem como para exercer a prática de fórum shopping, escolhendo entre as instituições internacionais que mais se adequam a seus interesses” (FARIA, 2015, p.176).

Faria (2015) explana sobre foros regionais que abordaram as migrações, ela destaca que a partir da Conferência Internacional sobre População e Desenvolvimento (CIPD), a Conferência de Cairo de 1994, surgiram os chamados Processos Consultivos Regionais sobre Migrações PPCRMs, espaço para coordenação e desenvolvimento de políticas da temática migratória, a exemplo ocorreu a Conferência Sul-Americana sobre Migrações de 2000, considerada o primeiro espaço de diálogo multilateral que incluiu todos os países da região (RAMÍREZ, CEJA & ALFARO, 2019, p.19). Há também o Foro Especializado Migratório da Reunião de Ministros do Interior (FEM) com o propósito de “estudar o impacto das migrações na região e fora dela, analisar e desenvolver projetos de normas e/ou acordos em matéria migratória que vigorarão para todos os países do Bloco” (FARIA, 2015, p.103).

Sobre a postura do governo brasileiro na arena regional com a temática migratória, Maria Faria (2015) aponta que, se preza pelo reconhecimento da livre circulação de pessoas como um dos principais elementos, senão o principal, a integração regional. Segundo a autora, parte dessa posição enérgica nas discussões deriva do fato de o Brasil gradativamente ter status de país de destino aos migrantes da região e status de país origem de migrantes.

Maria Faria (2015) sintetiza o regime de migrações, contendo algumas organizações internacionais que tem seu trabalho envolvido com tal tema como a OIM (Organização Internacional para Migração) que surgiu do CIME, o ACNUR (Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados) que está direcionada a refugiados apesar de atuar com deslocados internos e fluxos mistos, pôr fim a IFRC (Federação Internacional das Sociedades da Cruz e do Crescente Vermelho) que tem-se envolvido no auxílio de migrantes vulneráveis.

Segundo a própria OIM, esta organização que desde 2019 é coordenadora e secretariado da Rede da ONU para migração, tem por objetivo promover a migração regular, reduzir a migração forçada e irregular e proteger direitos de migrantes.

Faria (2015) ainda cita certas críticas e fragilidades de algumas destas organizações: “Entre as principais falhas na concretização dessa retórica, aponta-se, contudo, a ausência de transparência e de mecanismos de prestação de contas por parte da OIM no caso de violações de direitos dos migrantes durante as operações” (FARIA, 2015, p. 188).

Sobre o ACNUR, Gonçalves (2018) argumenta que essa organização passa por entraves, pela dependência de financiamento dos Estados através de doações voluntárias, em razão da existência de um consenso presente, desde sua criação em 1950, de que tal compromisso não poderia ferir a soberania estatal.

Faz-se necessário analisar os dispositivos legais no Brasil, que versem sobre o gerenciamento migratório. Em relação aos refugiados, foi alargado o entendimento sobre o indivíduo que poderia gozar do status de refúgio, nas palavras de Corrêa *et al.*:

A Lei brasileira 9.474 de 1997 foi criada sob o espírito da Declaração de Cartagena. Além de reconhecer como refugiado os que sofrem perseguição, seja ela por motivos de raça, opinião política, religião grupo social ou nacionalidade, a Lei reconhece como refugiados todos aqueles que se encontravam em um território marcado por situação de grave generalizada violação dos Direitos Humanos (2015, p. 223).

A lei que até meados de 2017 estava em vigor sobre a população migrante vivendo no Brasil era denominada o Estatuto do Estrangeiro. Rossana Reis (2011) tipifica tal lei de 1980, como fruto do regime ditatorial, uma vez que surgiu da desconfiança de religiosos estrangeiros que pudessem interferir nos assuntos ditos internos, através de atividades políticas. Ela seleciona indivíduos indesejáveis e trata o imigrante como potencial ameaça (AMARAL; COSTA, 2017). O estatuto estabelece diversas possibilidades ao Estado, que tornam as ações oficiais passíveis de arbitrariedades e diversas interpretações, pois “prevê que a naturalização poderá ser negada ainda que satisfeitos os requisitos legais, e para a expulsão e deportação, com o uso, na legislação, de termos vagos, como conveniência ao interesse nacional, segurança nacional, ordem política ou social” (*ibidem*, 2017, p. 216). E traz a vedação de regularização, salvo por anistias, mantendo assim os migrantes em condições irregulares fora de integração e submerso em vulnerabilidades.

A nova Constituição de 1988 reforçou ainda mais as críticas ao Estatuto do Estrangeiro, com ela “os atores sociais, voltados à causa dos imigrantes, intensificaram a reivindicação por um aparato normativo que amparasse a migração internacional no país” (OLIVEIRA, 2020, p.42). Ao longo de décadas a sociedade civil exerceu pressão a favor de reformular o Estatuto do Estrangeiro. Este autor destaca que tal lei criou o Conselho Nacional de Imigração (CNIg) como regulador de migrações laborais, com a Constituição veio a atuar como regulador da política migratória no país.

Aponta-se a política migratória brasileira como progressista, nas palavras de Maria Rita Fontes Faria tal fato cristalizou-se nas medidas de regularização do status oficial migratório, nessa ocasião garantia-se ao imigrante “requerer residência provisória com isenção das penalidades decorrentes de sua permanência irregular no país. As Anistias foram decretadas pelo Governo Federal em 1981, 1989, 1998 e em 2009, beneficiando 27 mil, 36.900, 40.909 e cerca de 45 mil pessoas, respectivamente” (FARIA, 2015, p.81).

A nova Lei de Migração de 2017 é considerada uma novidade que amplia os direitos dos cidadãos não-nacionais e introduz a nova política migratória. A lei garante a definição de apátrida, um ponto débil da antiga lei, permitindo a acolhida de pessoas sem documentos (OLIVEIRA, 2017). Souza e Oliveira, por exemplo, defendem que a Lei n. 13.445/2017 “torna mais fácil o ingresso e permanência do estrangeiro em solo nacional e amplia o rol de proteção aos indivíduos em situação de risco humanitário, como refugiados e apátridas” (2019, p.77).

Esta lei transforma o senso de securitização presente no Estatuto do Estrangeiro e de modo pioneiro traz, segundo Tarciso Jardim (2017), um paradigma humanista para a migração. Portanto a política migratória a partir desta lei deve tomar ações que observem os direitos humanos. Este autor afirma que está presente o princípio de não criminalização da imigração e destaca partes do Artigo 3, nas quais pode-se estabelecer que há “princípios ou diretrizes da política migratória brasileira o repúdio e prevenção à xenofobia, ao racismo e a quaisquer formas de discriminação; e a não discriminação em razão dos critérios ou dos procedimentos pelos quais a pessoa foi admitida em território nacional” (JARDIM, 2017, p. 23). Este artigo implementa a obrigação do Estado de ter por base o indivíduo migrante como sujeito de direito, como Oliveira (2017) destaca:

[...]a promoção de entrada regular e de regularização documental; a acolhida humanitária; a garantia do direito à reunião familiar; a igualdade de tratamento e de oportunidade ao migrante e a seus familiares; a inclusão social, laboral e produtiva do migrante por meio de políticas públicas; o acesso igualitário e livre do migrante a serviços, programas e benefícios sociais, bens públicos, educação, assistência jurídica integral pública, trabalho, moradia, serviço bancário e seguridade social; a promoção e difusão de direitos, liberdades, garantias e obrigações do migrante; a cooperação internacional com Estados de origem, de trânsito e de destino de movimentos migratórios, a fim de garantir efetiva proteção aos direitos humanos do migrante; a proteção integral e atenção ao superior interesse da criança e do adolescente migrante; a proteção ao brasileiro no exterior; a promoção do reconhecimento acadêmico e do exercício profissional no Brasil, nos termos da lei; e o repúdio a práticas de expulsão ou de deportação coletivas.(p. 175)

Dado conceito é relevante para ter como parâmetro a abordagem que será feita, no capítulo 4, sobre a política migratória que Bolsonaro apresenta.

Cabe, agora, versar sobre o fenômeno migratório a partir de sua dimensão internacional, e como este se conecta às relações internacionais.

2.2 Migrações e a Política Externa

O ressurgimento dos temas migratórios à agenda da política internacional pode ser ilustrado pelo argumento de Carolina Ferrari. A autora afirma: “o aumento da imigração ilegal para os países industriais no período entre 1974 e 1995, e a elevação do número de refugiados na metade da década de 1980, as migrações tornaram-se foco de agressivas campanhas de partidos de extrema direita” (FERRARI, 2016, p.22).

Póvoa Neto (2008) afirma que, com o fim da Guerra Fria, o discurso contra o migrante tornou-se mais duro, com tom de culpabilização por males sociais. Segundo ele, em boa medida em razão das mudanças laborais, a proliferação de conflitos regionais, o aumento do contrabando e tráfico de migrantes e o terrorismo sendo apontado como correlato a mobilidade irregular. Tal fenômeno contribuiu para uma fase de fechamento dos países para os mais diversos tipos de migrantes.

Deisy Ventura (2012) ao abordar o tema migratório retrata a situação delicada, na qual as migrações se encontram. Ela denuncia o uso destes temas por partidos políticos que buscam angariar capital político, impondo-se como contrários a migrações, a fim de alcançar uma posição desejada nas corridas eleitorais. São muitas vezes apontados como razões por crises econômicas.

Reis (2011) estabelece uma crescente visão da temática migratória como um fator estratégico nas relações internacionais no presente século. Uebel (2016) aponta a importância das ações de política externa ao tema migratório, justificada pela repercussão internacional das instabilidades que motivaram o movimento dessa população. Segundo ele, receber refugiados de um país adversário pode servir de estratégia para desacreditá-lo. O autor estabelece ainda uma conexão entre a noção de país receptor, sobretudo de refugiados, e o ganho ou recuperação de reputação e ganho de maior legitimidade por outros países, podendo destacar-se na comunidade internacional como país generoso em questões humanitárias.

Adamson e Tsourapas formulam o conceito de diplomacia da migração (*Migration Diplomacy*), definida como o “uso de ferramentas, processos e procedimentos diplomáticos dos Estados para gerenciar a mobilidade populacional transfronteiriça” (2018, p. 4). Os autores, porém, estabelecem um limite do escopo de tal diplomacia, uma vez que ela está ligada a ações que o Estado tomaria em relação à mobilidade entre fronteiras e objetivos diplomáticos. Eles não incluem outras entidades que atuem domesticamente, mas abre espaço para entidades que funcionem com algum tipo de equiparação a um Estado, como no caso da União Europeia. Os autores salientam que o conceito de diplomacia é distinto de política migratória, uma vez que

a diplomacia estabelece conexão a uma questão internacional, e é formada pelos interesses estatais e as relações entre eles. Eles argumentam que os Estados se medem conforme a posição no quadro migratório global, se tem status de país receptor, país de origem ou de trânsito. É possível resumir tais status como:

Receiving states, as a type, are primarily concerned about the dynamics of immigration and typically manage inflows of people [...] sending states constitute a second group of actors that engage in migration diplomacy. These states are primarily concerned with the dynamics of emigration [...] transit states are third countries that are neither countries of origin nor destination. These states are able to engage in transit migration diplomacy usually because of their geopolitical location as part of a migrant route. (ADAMSON; TSOURAPAS, 2018, p. 6 - 7).

Há diversos exemplos em que a política externa sofreu influência de políticas migratórias, Michael Teitelbaum cita: “openness of Sweden and several other countries to political refugees from post-Allende Chile, and the centrality of East European refugees to the Ostpolitik of the Federal Republic of Germany” (TEITELBAUM, 1984, p.430).

As conexões entre política externa e imigração não são novas, porém a partir da década de 1980 chegaram a ter maior importância, segundo Teitelbaum (1984) devido a uma mudança na natureza e dimensão dos movimentos migratórios. Segundo este autor a política externa influi em assuntos migratórios, a contar, intervenções militares ou políticas, sanções econômicas, pressões diplomáticas que possam facilitar ou restringir os movimentos populacionais.

Teitelbaum ainda afirma que alguns países de “origem” utilizam migrações como instrumento, como na chamada conquista desarmada, ocupação para reafirmar o domínio de um dado território, expulsões para desestabilizar adversários, enquanto alguns países “destinos” podem considerar receber fluxos como meio de constrangimento de adversários.

Joji Kussonoki (2020) defende que desde o princípio da formação do Brasil há questões de mobilidade humana influenciando sobre a diplomacia brasileira. Até o momento presente, segundo o autor, as migrações se relacionam com a diplomacia.

A exemplos de interesses estatais ligados à política migratória poderia destacar-se, como argumenta Oliveira (2020), que a acolhida de haitianos pelo governo brasileiro está relacionada ao fato de haver ocorrido uma missão de paz chefiada pelo Brasil e a tentativa de tornar-se um player considerável internacionalmente, enquanto diversos países (tradicionalmente receptores) fecharam suas fronteiras para os cidadãos haitianos. O Brasil almeja uma reforma e consequente assento permanente no CSNU, portanto receber imigrantes

deste país, pode transmitir uma mensagem ao mundo de um país que contribui para a segurança internacional e que promove os direitos humanos.

A seguir se discutirá a natureza da política externa, a considerar o papel da política migratória como política externa.

2.3 Análise de Política Externa

Muito questiona-se sobre políticas migratórias, se está ligado à política doméstica ou à projeção internacional de um país. Diversas discussões sobre as dimensões da política externa, porém nos debates brasileiros a ideia de política externa como política pública está muito presente nas palavras de Salomon e Pinheiro “é uma política pública, embora com uma especificidade que a diferencia do resto das políticas públicas: o fato de ser implementada fora das fronteiras estatais, o que pode levar a uma distância considerável entre objetivos e resultados” (2013, p.41).

Ao investigar a atuação internacional de um país, depara-se com o conceito de política externa. Para Henrique Altemani pode-se entender como “área que representa os interesses e objetivos do Estado no plano internacional” (2005, p. 3). Pode-se ainda agregar que é uma série de atividades políticas usadas pelo Estado como meios para promover seus interesses diante dos outros países e atores internacionais (WILHELMY, 1988 *apud* ALTEMANI, 2005).

Amado Cervo igualmente decorre sobre esta esfera: “cabe à política exterior agregar os interesses, os valores e as pretendidas regras do ordenamento global, da integração ou da relação bilateral” (2008, p. 9).

Altemani também admite que se trata de um processo dinâmico, uma vez que é necessário diferenciar decisão de ação em política externa, ao que o autor define:

A decisão corresponde a um desejo, intenção e é decorrente de um processo de identificação do problema, produção de alternativas, definição e implementação, enquanto a ação reflete o comportamento prático, podendo obter um resultado diferenciado do que tinha sido proposto. A decisão pode ser resultante, de forma isolada ou conjugada, de estímulos provenientes da sociedade, de estímulos provenientes, ou produto de decisão governamental (2005, p. 14).

Inicialmente as relações internacionais eram entendidas por um viés estatocêntrico: Altemani (2005) descreve que a análise de política externa sofre uma mudança, uma vez que esta detinha uma chamada abordagem tradicional. Ao caracterizar tal perspectiva, ele menciona que o Estado era tido como ator unitário, a unidade decisória da política externa, como se não houvesse divisões e tensões domésticas em relação a variados temas de projeção internacional.

O autor aponta para uma mudança significativa, resultante da teoria do processo decisório, pois “produziu-se uma mudança fundamental pelo fato de a atenção não se dirigir aos Estados, enquanto abstrações [...] mas, aos atores decisores de política externa, enquanto seres humanos submetidos a diferentes pressões e influências” (ALTEMANI, 2005, p16). Ele argumenta que, segundo tal abordagem, o foco passa a ser dos indivíduos que exercem suas funções em nome do Estado.

Para Hudson (2014), a análise de política externa normalmente foca em maior parte em decisões tomadas por tomadores de decisão em posições de autoridade. A autora atribui algumas características a esse campo de estudo: ela destaca o caráter multifatorial, pois examina diversos fatores relacionados ao assunto estudado, sob aspectos de diversos níveis de análise.

Ao que se complementa, a definição da análise de política externa para Valerie Hudson (2005), é considerada um subcampo das relações internacionais e desenvolve uma chamada teoria do ator-específico (*actor-specific theory*), ao passo que Altemani relata que diversos teóricos a consideram advinda da ciência política de políticas públicas.

Margaret Hermann e Charles Hermann (1989), ao abordarem a ação de política externa, argumentam que apesar de diversos elementos domésticos e internacionais que podem influenciar o comportamento estatal, estes são canalizados por uma estrutura política capaz de identificar, decidir e implementar tal política externa. Os autores afirmam que existe uma unidade de decisão final (*ultimate decision unit*), um conjunto de autoridades que versam sobre um assunto, cuja decisão prevalece. Eles salientam que tal unidade varia conforme a natureza do problema: assuntos de maior seriedade ao país exigem a presença de autoridades políticas de alto escalão, ao passo que assuntos de rotina serão tratados em um nível mais baixo. Portanto, momentos de crise podem exigir a presença das figuras consideradas de maior importância, ao passo que questões mais padrões serão tratadas pela burocracia habitual.

Dada tal conjuntura, Hermann e Hermann (1989) propõem três tipos de unidades decisórias da política externa, nomeadamente, resumem-se em líder predominante, grupos pequenos (*single groups*) e múltiplos atores autônomos. Tais unidades, eles afirmam, podem variar conforme o assunto em questão e conforme o regime presente no país. Eles definem como líder predominante, a situação de política externa em que um único indivíduo tem o poder de tomar uma escolha para o governo, os grupos pequenos seriam um grupo onde algumas pessoas participam de uma interação para tomarem uma decisão, por fim múltiplos atores autônomos são coalizões, grupos, indivíduos que colaboram com o governo, porém não têm individualmente autoridade de decisão ou fazer valer *compliance*.

Portanto pode-se considerar uma multiplicidade de atores ao abordar política externa, contudo cabe ressaltar que apesar de uma certa continuidade há mudanças consideráveis na condução dos assuntos internacionais, uma vez que há diversos fatores que influenciam as tomadas de decisão, como contexto internacional e a política doméstica, a considerar a mudança de governo: “ressalva-se o surgimento de algumas mudanças de estilo ligadas à personalidade e ao perfil individual dos atores, bem como a de adequação aos constrangimentos conjunturais ” (ALTEMANI, 2005, p. 12).

Partindo deste modelo decisório, o próximo item visa destacar o papel de um presidente no sistema político brasileiro, os fatores condicionantes aos quais ele está atrelado e qual influência ele pode ter para a política externa.

2.4 O papel do presidente

Analisar a política externa brasileira requer primeiramente entender como esta se consolida no estado brasileiro. Em síntese o sistema em que o Brasil se encontra é o presidencialismo, no qual um presidente eleito atua como chefe de estado e de governo (PRETO, 2006). Acrescenta-se ainda que o presidente tem funções legislativas, resquícios da antiga legislação:

Os constituintes de 1987-88 decidiram manter as prerrogativas outorgadas ao presidente da República pelo regime autoritário de 1964- 1985 no que tange ao direito de iniciar legislação. A exemplo do antigo decreto-lei, eles institucionalizaram o poder exclusivo do executivo de emitir medidas provisórias capazes de alterar de imediato o status quo; confirmaram a prerrogativa unilateral dos presidentes de introduzir legislação tributária e o orçamento da união e, no mesmo sentido, ampliaram a sua competência quanto à organização administrativa do Estado, as decisões sobre os efetivos das forças armadas e as medidas de política externa, como tratados internacionais. Em poucas palavras, as análises mostraram que os presidentes brasileiros podem iniciar com exclusividade legislação em áreas específicas e forçar unilateralmente a sua apreciação pelo legislativo, utilizando-se para isso tanto de prerrogativas constitucionais – pedidos de urgência na votação de matérias do seu interesse ou emissão de medidas provisórias com força de lei -, como de procedimentos regimentais que centralizaram o processo de tomada de decisões no Congresso Nacional em mãos das mesas diretoras e do Colégio de Líderes (MOISÉS, 2011, p.8).

Logo no início da constituição brasileira já está expresso os princípios pelos quais a política externa deve ser guiada, segundo o Artigo 4º:

- I - independência nacional;
- II - prevalência dos direitos humanos;
- III - autodeterminação dos povos;
- IV - não-intervenção;
- V - igualdade entre os Estados;

- VI - defesa da paz;
- VII - solução pacífica dos conflitos;
- VIII - repúdio ao terrorismo e ao racismo;
- IX - cooperação entre os povos para o progresso da humanidade;
- X - concessão de asilo político (BRASIL, 1988, Art 4).

Igualmente, ela regulamenta a conduta, com a qual o presidente como chefe do poder Executivo deve proceder em relação à política externa, como observa-se no artigo 84:

- [...] VII - manter relações com Estados estrangeiros e acreditar seus representantes diplomáticos;
- VIII - celebrar tratados, convenções e atos internacionais, sujeitos a referendo do Congresso Nacional[...]
- XIX - declarar guerra, no caso de agressão estrangeira, autorizado pelo Congresso Nacional ou referendado por ele, quando ocorrida no intervalo das sessões legislativas, e, nas mesmas condições, decretar, total ou parcialmente, a mobilização nacional;
- XX - celebrar a paz, autorizado ou com o referendo do Congresso Nacional (BRASIL, 1988, Art 84).

A responsabilidade sobre a política externa é atribuída ao presidente com auxílio do Ministério das Relações Exteriores (MRE), contudo ele pode precisar do aval do Legislativo em certas ocasiões. Além disso, Preto (2006) argumenta que é necessário que o Congresso faça a ratificação de compromissos realizados na arena internacional.

Sobre o MRE, conhecido como Itamaraty, Altemani (2005) argumenta que este deve implementar a política externa. Tal política fornece conteúdo para a ação diplomática. Nas palavras de Cervo “diplomacia sem política não passa de conduta vazia, movimento sem rumo, ação externa sem estratégia de realização de interesses nacionais ou mesmo coletivos” (2008, p. 9).

Burges e Bastos (2017) apontam que a política externa não é uma agenda muito citada durante as eleições no Brasil, segundo eles uma parte da classe política atribui o papel de discussão sobre esses temas apenas ao Itamaraty. Para Zairo Cheibub (1985, *apud* FARIA *et al.*, 2013) os diplomatas brasileiros ganharam muita força durante a formação do Brasil, o que concedeu a estes burocratas muito poder na tomada de decisão de política externa.

Entretanto, é considerável pesar para uma democracia presidencialista a posição do presidente. A exemplo disto, Canes-Wrone *et al.* (2008) colocam a figura do presidente como o indivíduo que mais facilmente será culpado ou parabenizado pelo status da política externa e afirmam ainda que “Consistent with this claim, research shows that foreign policy is persistently a major factor in presidential elections, despite the fact that these issues commonly have low public salience”(2008, p. 5). Não à toa, Sean Burges e Fabrício Bastos (2017) centram o engajamento presidencial na força motriz de mudanças da política externa, com isso indicam

a chamada diplomacia presidencial. Os autores apontam tal conceito como marcante desde início de 1990 com o presidente Fernando Henrique Cardoso, conceito este que será retomado e melhor definido no capítulo 3.

No geral há baixo interesse em política externa entre políticos e na sociedade, por não haver um caráter imediato (PRETO, 2006). Porém, com uma ênfase maior no papel do presidente como condutor da política externa, encabeçada pela diplomacia presidencial, esta passou a atrair mais atenção da população, pois a autora aponta para o diálogo que este tipo de diplomacia estabelece com a opinião pública.

Para corroborar tal argumento, Canes-Wrone (2006) ao relacionar a popularidade presidencial e oposição afirma que a variação da popularidade do comportamento do presidente em assuntos externos é menor que em assuntos domésticos, contudo, a autora também afirma que os presidentes não expressam com tanta frequência ações de política externa que possam ter desaprovação em massa. Em outras palavras, apesar de ter um peso menor, assuntos externos exercem influência na relação do presidente e o apoio de cidadãos de seu país.

Hermann e Preston (1994) afirmam que a maior complexidade e interdependência nas relações internacionais apresentam um desafio a governantes ao atuarem em política externa, uma vez que há cada vez mais partes interessadas na arena internacional. Como já mencionado previamente, diversos autores participam da política externa brasileira, porém para entender possíveis diferenças entre dadas políticas ao longo de diferentes mandatos, volta-se agora ao papel desta figura que tem destaque na política externa: o presidente.

Hudson (2014) propõe refletir quando líderes importam, uma vez que algumas ações de política externa podem estar isentas da influência de elementos pessoais do líder. Ela aponta que a resposta para tal indagação depende de alguns fatores: o tipo de regime em que o governante se encontra, se há interesse do líder em relação a assuntos de política externa, se há uma situação de crise, se o líder contou com instrução diplomática, se há algum tipo de expertise no assunto em questão e por fim no estilo do governante.

Dentre tais fatores, destaca-se o interesse do líder em política externa. Valerie Hudson enfatiza que líderes com pouco interesse podem delegar sua autoridade a outros funcionários, ao passo que há maior probabilidade de influência sobre algum tema que tenha algum tipo de conexão pessoal com o líder (HUDSON, 2014). Para corroborar tal argumento Marijke Breuning afirma que um interesse maior da parte do líder irá empreender maior energia sobre as decisões tomadas “A leader who has a genuine and deep interest in foreign policy is likely to play a more active role and be involved in a larger number of foreign policy problems than someone who lacks such an interest” (2007, p. 31).

As palavras de James Barber (2009) ressaltam tal fator, pois segundo o autor o quão forte é o envolvimento de um presidente em relação a um assunto pode determinar quanta importância ele dá, como o define e os princípios e finalidades que ele remete a tal problema.

As personalidades podem influir no modo que líderes gerenciam seus funcionários que o assessoram e aconselham, algumas podem depreender mais energia em tentativas de exercer influência em seu entorno (BREUNING, 2007).

Barber ainda apresenta dois fatores importantes sobre um indivíduo: estilo, o modo como o indivíduo age e visão de mundo, como o modo pelo qual o indivíduo entende seu entorno. O autor argumenta que “President's world view consists of his primary, politically relevant beliefs, particularly his conceptions of social causality, human nature, and the central moral conflicts of the time. (BARBER, 2009, p.5). Ainda sobre tais fatores, ele afirma “they form an integrated pattern: the man develops a combination which makes psychological sense for him, a dynamic arrangement of motives, beliefs, and habits in the services of his need for self-esteem” (BARBER, 2009, p. 6).

Sobre os tipos de personalidade de um presidente, alguns autores enquadram grau de quanta energia um presidente aplica nas funções de seu cargo, ao que James Barber aponta como o conceito de passivo-ativo e positivo-negativo:

Active-Positive- There is a congruence, a consistency, between being very active and the enjoyment of it, indicating relatively high self-esteem and relative success in relating to the environment.

Active-Negative The contradiction here is between relatively intense effort and relatively low emotional reward for that effort.

Passive-Positive This is the receptive, compliant, other-directed character whose life is a search for affection as a reward for being agreeable and cooperative rather than personally assertive.

Passive-Negative- Passive-negative types are in politics because they think they ought to be. They may be well adapted to certain nonpolitical roles, but they lack the experience and flexibility to perform effectively as political leaders.

Active-positive Presidents want to achieve results. Active-negatives aim to get and keep power. Passive-positives are after love. Passive-negatives emphasize their civic virtue. The relation of activity to enjoyment in a President thus tends to outline a cluster of characteristics, to set apart the well adapted from the compulsive, compliant, and withdrawn types. (BARBER, 2009, p. 9 - 10)

Breuning (2007) acrescenta que para entender os líderes pode-se ater a fatores como dados biográficos, interpretações de ações, pronunciamentos, comentários do próprio líder. Tais recursos podem ser úteis para uma análise sobre o indivíduo, contudo convém concentrar esforços para abordar dentro da política externa brasileira.

Os argumentos explorados acima corroborarão a análise empreendida sobre Jair Bolsonaro no item 4.1. Cabe agora demonstrar elementos da política migratória brasileira,

como política externa, a partir do governo de Cardoso até a gestão de Temer. Serão explorados, de maneira resumida, alguns paradigmas e ações que estes presidentes tiveram enquanto no poder, para que se possa ter um panorama como base para comparar a política migratória que Bolsonaro tem apresentado.

3. HISTÓRICO DA POLÍTICA MIGRATÓRIA

3.1 Governo FHC

Fernando Henrique Cardoso exerceu a presidência de 1995 a 2002 teve como ministro das Relações Exteriores Luiz Felipe Lampreia (1995- 2001), em grande parte dos seus mandatos, e a partir de 2001 até 2002, Celso Lafer.

Lampreia contextualiza o momento em que FHC sobe ao poder e aponta como uma característica marcante do momento uma ascensão de certos temas “democracia, direitos humanos, posição social da mulher, direitos da criança e das minorias, meio ambiente; manutenção – e até aprofundamento, em certos casos – de especificidades nacionais, étnicas, culturais” (1998, p. 5). Não à toa o embaixador também apontou que o Brasil tentou seguir temas relacionados.

Sobre tal cenário, Vigevani, Oliveira & Cintra afirmam haver uma substituição dos temas da Guerra-Fria, por uma nova agenda com novos temas, em que “o Ministério das Relações Exteriores criou departamentos, divisões, adequou as subsecretarias, visando responder aos novos temas” (2003, p. 7). Os autores ressaltam como política externa o fortalecimento do Mercosul, como plataforma de inserção do Brasil no mundo, a reiteração de conceitos associados ao Brasil como de *Global Trader*, e chamam atenção para alguns temas que surgiram durante seus mandatos:

Tiveram maior ou menor destaque: questões como a não-proliferação nuclear, o desarmamento, o avanço do terrorismo, o meio ambiente, os direitos humanos, a defesa da democracia, a candidatura a uma vaga permanente no Conselho de Segurança, a crítica aos atuais regimes financeiros internacionais, a relação com Portugal e com os países que compõem a Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP), e a relação com Cuba. (2003, p. 40)

Alguns autores apontam que a política externa do Brasil sofreu influência de uma corrente de pensamento latino-americana e introduziu-se no país no que condensou-se o chamado paradigma de Estado Normal, pelo qual o Brasil deveria adotar uma conduta de austeridade, “eliminar o Estado empresário, privatizar os empreendimentos estatais, realizar superávit primário, proteger o capital e o empreendimento estrangeiros e adaptar as instruções e a legislação de modo a produzir esse novo marco regulatório” (CERVO, 2008, p. 78). Amado Cervo discorre sobre a origem deste paradigma:

Um consenso estabeleceu-se, não apenas o denominado Consenso de Washington, resumido em dez pontos pelo economista John Williamson, mas o consenso entre o pensamento norte-americano de governo, de universidades de renome, do Banco Mundial, do Fundo Monetário Internacional e o pensamento latino-americano expresso por grupos de intelectuais[...] Haveria-se de seguir as instruções do centro capitalista ou ficar sem empréstimos de salvação. (2008, p.78)

No plano da diplomacia, Vizentini (2008) aponta que FHC desvinculou o Itamaraty de algumas incubências e passou a exercer pessoalmente uma dimensão política através da diplomacia presidencial. Segundo Sérgio Danese, desde o início do governo de Cardoso apresentou esse estilo de diplomacia, o inseriu “na vertente das visitas oficiais, no foco das atenções da mídia, da opinião pública, do Congresso e dos meios acadêmicos” (2017, p. 37). Danese ainda argumenta que esta postura se deve a uma agenda presidencial muito enérgica em assuntos de política externa e tal diplomacia está muito marcada no discurso diplomático.

Sobre tal postura, Vigevani, Oliveira e Cintra afirmam que “utilizou-se freqüentemente da figura do presidente, retomando formas cada vez mais utilizadas por outros Estados” (2003, p. 40). Os autores ainda indicam que tentava-se através da política externa recuperar a credibilidade da comunidade internacional, uma vez que a imagem externa do país estava deteriorada, considerando “direitos humanos, violência, tratamento das crianças, das minorias, meio ambiente, narcotráfico” (2003, p. 5). Enquanto que Amado Cervo e Clodoaldo Bueno relatam que “a diplomacia presidencial foi acionada com vigor nos foros multilaterais e nas relações bilaterais” (2010, p. 461).

A diplomacia presidencial foi marcante no governo de FHC, Sandra Gomes destaca suas ações para os Direitos Humanos:

Fernando Henrique criou um órgão cuja denominação ficou como Secretaria Nacional de Direitos Humanos, que não possuía status de ministério, pois era vinculada ao Ministério da Justiça. Esta institucionalidade contribuiu para o avanço de uma cultura da paz em tempos democráticos, pois colocou a temática dos direitos humanos como política pública do Estado brasileiro, ocasionando uma diminuição da tolerância da impunidade das violações, muitas vezes cometidas por agentes estatais. (GOMES, 2018, p. 8)

Cervo e Bueno (2010) apontam que a política externa brasileira à época relacionava os direitos humanos à democracia e ao desenvolvimento. Os autores ainda afirmam que “a conjugação dos esforços de juristas, diplomatas e legisladores produziu no Brasil uma percepção e um conceito original de direitos humanos que serviu de instrumento de ação positiva sobre o cenário internacional” (2010, p. 467). Pode-se destacar o discurso de Lampreia na Sessão da Comissão de Direitos Humanos em Genebra:

A pobreza, a falta de desenvolvimento econômico e social, o autoritarismo, a corrupção, o racismo e a xenofobia, bem como toda forma de discriminação e intolerância, são alguns dos principais fatores que causam sofrimento e provocam violações dos direitos humanos em muitas partes do mundo, e não apenas nos países em desenvolvimento.

Por outro lado, o respeito ao direito internacional, inclusive o direito humanitário, é condição essencial na busca de soluções justas e pacíficas de controvérsias e de conflitos responsáveis por muitas das mais flagrantes e maciças violações dos direitos humanos. (LAMPREIA, 1995)

A temática migratória na gestão de Cardoso aparecia de maneira mais tímida, a contar pelo contexto brasileiro que contava com uma população migrante diminuta, contudo já apresentava certo grau de pioneirismo. Como Uebel (2018) apontou “o cerne do debate era o caso dos refugiados colombianos, palestinos e afegãos e a institucionalização da Lei do Refúgio de 1997” (p. 442).

O governo de Cardoso estabelece maiores laços com países em desenvolvimento, a contar um maior contato com a região em que está inserido, dentro do âmbito da política migratória isso se refletiu em uma maior abertura a refugiados que passou a ser o elemento-chave na agenda da promoção dos direitos humanos, segundo Salles e Gonçalves (2016).

Ao que Mônica Candido sintetiza:

A imagem do Brasil como um país de acolhida de refugiados é uma maneira de demonstrar responsabilidade no âmbito internacional o que se coaduna com o discurso tradicionalmente pacifista e não intervencionista do Brasil. Ao mesmo tempo, está alinhado com o solidarismo hemisférico e regional, na medida em que acolhe principalmente indivíduos provenientes da África, América Latina e Ásia. (2013, p. 8)

Moreira (2010) contextualiza o governo de Fernando Henrique Cardoso como uma gestão que teve atuação expressiva nos direitos humanos, na tentativa de melhorar a imagem de país recém saído de um regime autoritário seguido por denúncias de desrespeito aos direitos fundamentais. Para concretizar esta ambição foi criado uma instância para a promoção destes objetivos, o PNDH (Programa Nacional de Direitos Humanos), que segundo a autora apresentava como uma das metas a elaboração de um estatuto dos refugiados. A autora afirmou que no decorrer do governo delineou-se uma política para refugiados, instaurando-se uma política de “reassentamento que coincidia com as diretrizes da política externa brasileira, voltadas para a defesa dos direitos humanos, atuação frente às organizações internacionais, solidariedade e cooperação com regimes internacionais e países em desenvolvimento” (2010, p. 121).

Sobre estas conquistas, Candido afirma:

O aprofundamento do arcabouço jurídico de proteção do refugiado, com o advento da Lei 9.474/97, demonstra o esforço brasileiro em se adequar ao novo contexto internacional, bem como para fornecer ferramentas que garantam o alinhamento do

discurso à prática. A criação do CONARE, órgão responsável pela análise dos requerimentos de refúgio, vinculado ao Ministério da Justiça, que atua em conjunto com a sociedade civil e com a ONU, por meio do ACNUR, também é exemplo da nova orientação pela qual a diplomacia brasileira passou a empregar em relação ao tema. Nesse período, cabe destacar a concessão de refúgio a solicitantes provenientes de Angola e da Libéria, países que enfrentavam distúrbios internos na década de 1990 e geraram fluxos de refugiados em massa para o país. (CANDIDO, 2013, p.10)

Vizentini (2008) indica que um novo cenário mundial, no qual crises como a asiática de 1997 provocaram uma mudança nas finanças em todo o mundo e refletiu negativamente no Brasil, obrigou uma alteração no posicionamento e inserção do país no sistema internacional. O autor afirma que "o discurso da adesão submissa à globalização neoliberal foi substituído pela crítica à globalização assimétrica" (p. 98). O paradigma do Estado normal daria lugar a uma nova lógica, a de Estado logístico, iniciaria com Cardoso e teria continuidade intensa com o governo de Lula da Silva.

3.2 Governo Lula

Cervo (2008) afirma que ainda durante o governo de Cardoso foi introduzido o chamado paradigma do Estado logístico, porém ganha destaque durante o período do governo de Lula. O autor define como uma união entre política desenvolvimentista e neoliberal, em uma volta aos interesses nacionais diversificados, "Transfere à sociedade as responsabilidades do Estado empresário. Ao mesmo tempo consigna ao Estado não apenas a função de prover a estabilidade econômica, mas a de secundar a sociedade na realização de seus interesses." (p. 86). Segundo Cervo e Bueno, através da diplomacia presidencial, denunciou-se "os ganhos unilaterais da interdependência que se estabeleceu entre o centro hegemônico e o Estado normal da periferia" (2010, p. 461). Esta retórica esteve presente igualmente na matéria de direitos humanos do governo, em especial sobre assuntos migratórios.

Vizentini (2008) introduz o governo de Lula como sendo um político de centro-esquerda que venceu as eleições de 2002 e mostrou algumas continuidades. O autor relata que o governo detinha uma grande base de apoio de diversos segmentos sociais, que culminaria em redução de desigualdades e geração de emprego. Sobre a política externa, Vizentini alega que foi marcada por táticas e estratégias, com planejamento a longo prazo, com o apoio do MRE encabeçado pelo ministro Celso Amorim, a nova estratégia de inserção do Brasil era guiada por uma diplomacia "ativa e afirmativa" e fora pautada por "três dimensões: diplomacia econômica, diplomacia política e programa social" (2008, p. 105).

É importante contextualizar o momento em que o cenário internacional se apresentava, ao que Ricupero (2017) cunhava como um novo gênero de policentrismo, aliado ao “fortalecimento das economias emergentes no instante da crise rança abriram possibilidades inéditas a atores médios, favorecidos por condições de estabilidade político-econômica” (p. 645 - 646), tornava possível que países considerados potências médias atuassem com algum grau de autonomia ações em temas globais, antes espaço exclusivo das grandes potências.

Rubens Ricupero sintetiza os eixos principais da política externa no governo Lula, os quais destacam-se:

A obtenção do reconhecimento do Brasil como ator político global de primeira ordem no sistema internacional policêntrico em formação, o que se traduziu na busca por um posto permanente no Conselho de Segurança da ONU e, eventualmente, em outras modalidades de realização, como a participação nos recém-criados agrupamentos do G-20, BRICS (Brasil, Rússia, Índia, China, mais tarde África do Sul) e IBAS (Índia, Brasil, África do Sul)[...] A ênfase na dimensão Sul-Sul (ou seja, entre os países subdesenvolvidos ou emergentes da África, América Latina, Caribe, Ásia e Oceania), ensejada naturalmente pela forte e visível emergência da China, da Índia e da África do Sul e pela retomada do crescimento africano e expressa na proliferação de foros de contatos[...] A edificação de espaço político-estratégico e econômico-comercial de composição exclusiva sul-americana [...] a partir da expansão gradual do Mercosul, objetivo que provinha, conforme vimos, da política externa de Fernando Henrique Cardoso. (2017, p. 646)

Sobre a interação do Brasil com países desenvolvidos, Vigevani e Cepaluni (2007) afirmam que existe uma postura brasileira demandante com coalizões anteriormente mencionadas com a finalidade de “alterar a geografia do poder mundial, buscando um melhor equilíbrio nas relações Norte-Sul” (p. 282). Os autores argumentam que houve mudanças de ênfase e tonalidade, Lula direcionaria a PEX da então “autonomia pela participação” para a “autonomia pela diversificação”, portanto é mantida a noção de autonomia, enquanto enfatiza “a cooperação Sul-Sul para buscar maior equilíbrio com os países do Norte, realizando ajustes, aumentando o protagonismo internacional do país e consolidando mudanças de programa na política externa” (p. 283).

Tatiana Berringer chama atenção, ainda, para a defesa no plano internacional de temas considerados da política doméstica, dado que o governo Lula buscou difundir como política externa “políticas sociais de combate à fome e a pobreza” (2014, p. 143). Tal postura era uma forma de demonstrar ao mundo que o Brasil combatia a desigualdade social e poderia colocar-se em pé de igualdade a grandes potências.

Em síntese algumas diretrizes das mudanças na PEX durante o governo Lula são destacadas por Vigevani e Cepaluni (2007), como a busca por contrapor o unilateralismo, fortalecimento das relações bilaterais e multilaterais e adensamento das relações diplomáticas.

Por trás de tal atuação há uma racionalidade apontada por Pinheiro, Lima e Hirst, em que alguns setores entendiam que o Brasil visava “uma projeção regional e mundial com vistas a ampliar recursos de poder, oportunidades empresariais, prestígio e voz para o país” (2010, p. 23).

O ex-ministro das relações exteriores Celso Amorim, ao revisar a atuação da política externa brasileira nos anos do governo Lula, aborda a assistência humanitária e afirma que “In 2010 alone, emergency funds were donated (mostly through International Organizations such as the UNDP, the UNHCR and the WFP) to 36 countries facing hardship” (2010, p. 225).

Uebel e Ranincheski sintetizam bem o papel que os assuntos migratórios ganharam na política externa do governo de Lula da Silva “uma retórica de direitos humanos, combinadas ao próprio discurso anti-neoliberal do seu partido: o papel das crises econômicas, do desemprego e da xenofobia à desestruturação social dos imigrantes e da própria nação” (2018, p. 84). Os autores resumem ainda:

[...]os oito anos do governo de Lula da Silva se caracterizaram por uma retomada da altivez internacional e humanitária – com profundos anseios de inserção estratégica, econômica e política – e que repercutiram diretamente no issue migratório e fronteiriço, combinando alocações sociais e institucionais. (2018, p. 85)

Em relação à retórica da denúncia do sistema assimétrico, no qual o Sul Global enfrenta, e a tentativa de angariar projeção do Brasil a *global player* capaz de entrar em embate com países desenvolvidos, Uebel (2018) atribui a anseios concretos, pois “ela se sustentou domesticamente com um discurso de direitos humanos atrelado ao então anseio brasileiro de possuir um assento permanente no CSNU” (p. 442).

Tais conceitos ganham corpo no discurso de Lula em Genebra em 2009, quando ocorreu a Sessão do Conselho de Direitos Humanos da ONU:

Essa crise traz um efeito perverso, sobretudo quando os imigrantes - sobretudo os pobres africanos, latino-americanos, asiáticos - que transitam pelo mundo à procura de oportunidade de trabalho, começam a ser enxergados como responsáveis por ocupar um lugar das pessoas filhas dos países. Como disse em meu documento, no Brasil nós acabamos de legalizar centenas de milhares de imigrantes que viviam ilegalmente no País, para dar uma resposta, para dar um sinal aos preconceituosos, àqueles que imediatamente querem encontrar os responsáveis pela sua própria desgraça, pelo seu desemprego. (LULA, 2009)

Cabe, porém, ponderar a matéria concreta da dimensão discursiva, Uebel (2018) alega:

[...]o tratamento dado aos imigrantes e refugiados pautou-se muito na questão social e dos direitos humanos, mas mais como um discurso a ser refletido externamente do que uma efetiva integração destes grupos na sociedade brasileira. E é neste bojo que se insere a atuação quase que exclusiva do MRE em relação à temática política migratória e que viria a consolidar, segundo a nossa hipótese e inferência, a política externa migratória do Brasil. É nessa maior inserção ou percepção do Itamaraty junto

à questão migratória que percebemos e identificamos a ruptura de Lula da Silva com a agenda de Cardoso: no governo anterior, o MRE muito pouco se dedicava aos temas migratórios e, quando o fazia, era em relação aos brasileiros no exterior, e não aos imigrantes e refugiados no Brasil, embora já se contasse com uma comunidade estrangeira de número relevante – e crescente – no território brasileiro. (p. 443)

A gestão de Lula vê nos diálogos multilaterais e nas Organizações Internacionais a oportunidade de inserir-se no sistema internacional em busca de seus objetivos. Macêdo (2019) destaca a adesão do Brasil à OIM em 2004, apresentou-se mais empenho em aderir a acordos internacionais com destaque à Convenção Internacional sobre a Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e dos Membros das suas Famílias. Moreira (2015) aponta a entrada em campo do ACNUR no Brasil, através de um escritório em 2004 e Salles e Gonçalves (2016) apontam para maior aproximação e maior reconhecimento dos esforços brasileiros pelo Comissariado.

Salles e Gonçalves (2016) argumentam que a política para refugiados na gestão de Lula obteve avanços “reforçando a visão de que o Brasil é um país que age baseado na solidariedade internacional e prega o compartilhamento de responsabilidades, bem como a busca de soluções pacíficas” (p. 15). A política de reassentamento foi incrementada com ênfase no âmbito regional (MOREIRA, p. 2010). A autora ainda aponta para o Plano de Ação do México, através do qual o Programa Regional de Reassentamento sustentava-se sob o argumento de responsabilidades compartilhadas.

Sobre este Plano de Ação do México, Silva e Moraes (2016) defendem que esta declaração “teve a adesão de 20 países e estabeleceu uma série de medidas para encontrar soluções duradouras para os refugiados da região” (p. 101).

Sobre tal programa de Reassentamento, Moreira (2015) complementa que “Em 2007, o governo brasileiro tomou nova iniciativa, ao ampliar o escopo do programa de reassentamento solidário do âmbito regional para receber 100 palestinos, provenientes da Jordânia, que já haviam sido acolhidos anteriormente no Iraque” (p.143).

Outra ação que pode ser apontada, se trata da Anistia decretada pelo governo Lula:

Lei nº 11.961, de 2009, que permitiu ao estrangeiro em situação imigratória irregular no território nacional até 1º de fevereiro de 2009, requerer o visto temporário por até 2 anos. Conforme a referida Lei, o estrangeiro poderia requerer a transformação da autorização temporária em permanente até 90 dias antes do fim do período, condicionado a: i) comprovação do exercício de profissão ou emprego lícito; ii) inexistência de débitos fiscais e de antecedentes criminais; e iii) não ter se ausentado do país por prazo superior a 90 dias consecutivos. (MACÊDO, 2019, p. 85)

A partir desta ocasião Lula defendeu a posição do governo em discurso oficial, que recapitula os argumentos oficiais da inserção do Brasil:

Essas novas leis significam que o Brasil se coloca cada vez mais à altura da realidade migratória contemporânea, das condições globais do desenvolvimento econômico e social, e do respeito fundamental aos direitos humanos[...] Defendemos que a migração irregular é uma questão humanitária e não pode ser confundida com a criminalidade. Adotamos sobre essa questão uma abordagem abrangente e equilibrada, levando em consideração os princípios da universalidade, interdependência e indivisibilidade dos direitos humanos.[...] Consideramos injustas as políticas migratórias adotadas recentemente em alguns países ricos, que têm como um dos pontos a repatriação dos imigrantes. Para nós, a repressão, a discriminação e a intolerância não lidam corretamente com a raiz do problema[...] julgo que os países mais ricos devem ter um enfoque solidário na questão da migração. Devem estabelecer parcerias que promovam o desenvolvimento das regiões e países onde se origina a migração, criando oportunidades, trabalho e melhores condições de vida (LULA, 2009).

3.3 Governo Dilma

O governo de Dilma Rousseff contou com uma alteração, a começar pela presença de diferentes ministros do MRE, nas palavras de Moreira Júnior, “Antonio Patriota (2011-2013), Luiz Alberto Figueiredo (2013-2014) e Mauro Vieira (2015-2016). Todos os diplomatas de carreira, com larga experiência [...] mas com perfil mais técnico do que político.” (2020, p. 246).

A partir da entrada de Dilma Rousseff no poder, a posição da política externa do Brasil no cenário internacional decai, nas palavras de Amado Cervo e Antônio Lessa:

Sem novos conceitos e sem diálogo com a sociedade, o primeiro termo de Rousseff no poder tolheu eficiência aos fundamentos internos e falhou em outros dois pontos ao abrir o caminho do declínio internacional: não formulou uma política de comércio exterior, apesar do malogro da fase anterior nesse aspecto, e não programou junto com o empresariado uma estratégia de inovação exigida pela competitividade sistêmica de economias internacionalizadas. Apenas dará continuidade lerda e obstruída às estratégias externas da fase anterior. (2014, p. 134)

João Conetet (2014) ainda reforça a atuação do governo Dilma, uma vez que os objetivos e modelo de inserção internacional da gestão anterior são mantidos, porém, “a diplomacia de Dilma busca esses objetivos com menos ativismo e com mais limitações externas” (p. 111). Estava presente uma evolução decrescente da economia se comparado ao governo Lula. O autor indica como possibilidade explicativa um novo cenário o caráter burocrático da presidente aliado a um contexto internacional desfavorável, como Miriam Saraiva e Zimmer Gomes relatam:

Durante o período, a crise econômica deu lugar à recuperação econômica norte-americana e, progressivamente, ao controle da crise por parte da Zona do Euro. Essa mudança reforçou a centralidade do G7 e reduziu os espaços de atuação dos

países emergentes no interior do G20 financeiro [...] A ascensão da China introduziu um novo elemento de desequilíbrio e ainda se delineia o impacto que terá na ordem econômica internacional. A bonança dos altos preços das commodities exportadas pelo Brasil recuou. (2016, p. 83)

Ricupero (2017) relata a tentativa de moralização no governo de Rousseff, a partir de casos de corrupção seguidos por uma faxina ética com diversas demissões, que traria uma considerável perda do apoio da base parlamentar que sustentara o governo. O autor chama atenção para a maneira inflexível e pouca vontade de negociar com políticos, o modo áspero com o qual ela tratava diplomatas. Ainda o embaixador alega que a diplomacia contou com um declínio, diminuíram recursos financeiros para missões e consulados, o que pode expressar desvantagens para o Itamaraty.

Conetet (2014) aponta que a PEX está mais como reativa, uma menor intensidade de compromissos internacionais ressalta a prevalência da política doméstica na agenda presidencial em detrimento da política externa. A isso Ricupero agrega a mudança de forma e estilo tomada pela presidente, enquanto paradoxalmente os discursos oficiais não refletiam a postura concreta.

A partir de crises generalizadas, o governo foi enfraquecido e culminou em uma interrupção do mandato da presidente Dilma Rousseff através de um impeachment, Moreira Júnior aponta que o cenário doméstico foi refletido no âmbito externo:

[...]a ruptura institucional vivenciada no âmbito doméstico com o processo de impeachment contra Dilma Rousseff fora também mimetizada no campo das relações exteriores, primeiro com um momento de paralisia e, posteriormente, com uma guinada nos sentidos da atuação internacional do país, que caminharia nos anos posteriores rumo a uma política de alinhamento aos Estados Unidos. (2020, p.247)

Não é surpresa que a temática migratória acompanhe o andamento do regime estabelecido. O governo de Rousseff inicia como continuidade da gestão petista, segue a retórica de país do Sul Global, capaz de aproximar-se de nações amigas, como na abertura da Assembleia Geral da ONU em 2015, a presidente direcionou uma parte de discurso aos migrantes acolhidos pelo Brasil e ressaltou a ideia de um país diverso:

O Brasil é um país de acolhimento, um país formado por refugiados. Recebemos sírios, haitianos, homens e mulheres de todo o mundo, assim como abrigamos, há mais de um século, milhões de europeus, árabes e asiáticos. Estamos de braços abertos para receber refugiados. Somos um país multiétnico, que convive com as diferenças e sabe a importância delas para nos tornarmos mais fortes, mais ricos, mais diversos, tanto cultural quanto social e economicamente. (ROUSSEFF, 2015)

Uebel (2018) indica que durante o governo de Dilma Rousseff o MRE encabeçou a agenda das migrações, como por exemplo através da COMIGRAR (Conferência Nacional

sobre Migrações e Refúgio), na qual o Itamaraty patrocinou esta e outras iniciativas que serviram como diálogo desta matéria. O autor argumenta que houve mais continuidades em relação ao governo anterior no gerenciamento das migrações, com exceção da instauração “do visto humanitário para sírios, haitianos e oeste-africanos e o programa de imigração subsidiada do Programa Mais Médicos; ademais, tal ruptura também é provocada pela crise imigratória venezuelana, que emerge ainda no final do governo Rousseff” (p.474). Ele ainda defende que o impeachment desajustou tais processos de uma suposta política migratória.

Sobre a novidade do visto humanitário, tal artifício criativo do governo se tratou de “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 123/20165)” (UEBEL, 2019, p. 122).

Para explicar mais detalhadamente tais rupturas defendidas pelo teórico, ele afirma:

[...]podemos afirmar que o ponto de ruptura da política externa migratória brasileira 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 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. (UEBEL, 2019, p.104)

Alguns teóricos ao investigarem a estratégia brasileira no trato dos migrantes, em especial haitianos e venezuelanos, encontram evidências de uma racionalização para além da promoção dos direitos humanos. Para ilustrar tal argumento, Uebel (2019) aponta o acolhimento de venezuelanos pelo governo brasileiro na gestão de Dilma como modo de desviar-se dos ataques da oposição e da mídia, como modo de substituir o tema do impeachment.

Como já mencionado previamente o cenário brasileiro viu-se imerso em crises, a transformação da situação político-econômica no plano doméstico causou a paralisia da política externa e por consequência a agenda migratória decaiu, segundo Uebel e Ranincheski:

[...]a partir do processo evolutivo da crise institucional e política para a crise econômica, com redução nas vagas de emprego e da atividade econômica, além dos contingenciamentos orçamentários provocados pelo governo federal – como uma última alternativa para o equilíbrio das contas públicas e salvaguarda às denúncias das “pedaladas fiscais”, ou seja, o salvo-conduto do processo de impeachment –, esta agenda positiva e propositiva de apoio às migrações foi interrompida imediatamente[...] Esta estagnação da PEB permitiu ainda a paralisação na tramitação da nova Lei de Migrações, o Projeto de Lei do Senado nº 288 de 2013, desde a sua aprovação em 2015 pela Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional da Câmara dos Deputado, até a sua retomada no final de 2016, já retificada quase que integralmente pelo atual chanceler brasileiro, o senador Aloysio Nunes Ferreira. (2017, p. 88)

3.4 Governo Temer

A ascensão do então vice-presidente Michel Temer (MDB) após o impeachment de Dilma Rousseff em 2016 provocou pressões para novos direcionamentos da PEX. Como aponta Moreira (2020), buscou-se outro tipo de inserção internacional, diferente daquela executada durante o governo do Partido dos Trabalhadores (PT).

Com as tensões advindas das crises político-econômicas, voltou-se mais a questões internas, conforme dita Oliveira (2018): “Indo na contramão da inserção internacional formulada por presidentes anteriores – que até mesmo utilizavam a política externa como uma bandeira política -, Temer não tem dispendido a devida atenção à pasta” (p. 298). O autor complementa que “são raras as vezes em que aborda o assunto, tendo em vista os problemas domésticos que requerem sua atenção” (p. 307). Ele salienta que o MRE volta a ter indicações políticas, nomeadamente políticos do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) que refletissem a agenda do partido. As novas diretrizes da PEX no governo interino “se mostrava determinada em questionar os critérios das alianças que foram estabelecidas” (OLIVEIRA, 2018, p. 301).

A visão de Temer pode ser bem expressa em artigo escrito pelo próprio Michel Temer, publicado na Folha de S. Paulo em 2017, no qual o então presidente argumenta que “não há direitos humanos sem responsabilidade social, nem responsabilidade social sem responsabilidade fiscal”. Porém, Oliveira (2018) argumenta que o presidente interino adotou uma postura discreta em relação a Organizações Internacionais. Para além de tal postura, o autor também salientou um certo desinteresse pelos direitos humanos e questões ambientais.

José Serra atuou como ministro das Relações Exteriores, nas palavras de Miriam Saraiva (2020), teceu críticas à Política Externa liderada pelo PT acusando de ideológica. Como pode ser sintetizado por Paixão *et al.*, o então ministro Serra: “[...]endureceu as críticas a países considerados aliados dos governos petistas, tanto nas notas oficiais quanto nas declarações à imprensa[...] enunciou uma guinada em direção aos temas comerciais e aos chamados “parceiros tradicionais” – notadamente, EUA e Europa” (2016, p. 82). Os autores reforçam que o ministro detém um posicionamento contrário ao relacionamento com a Venezuela, e a coloca como principal alvo.

José Serra passou o cargo de ministro das relações exteriores do MRE para outro membro do PSDB, Aloysio Nunes Ferreira, segundo De Miranda (2019) “O novo chanceler

reiteraria a postura de crítica à suposta partidarização da política externa encaminhada no período petista” (p. 130).

Dentro da agenda da política migratória pode-se dizer que o início conturbado da chegada de Temer ao poder, causou mudanças. Os números dos ingressos de nacionais venezuelanos subiam exponencialmente, porém o cenário que se delineava tomava a instabilidade do governo, até a concretização da retirada de Rousseff do poder e a chegada do então vice-presidente:

[...]se processou no Brasil a ruptura da política externa migratória brasileira e a própria agenda de inserção estratégica do país na América Latina, a partir de dois eixos, que, por conseguinte, influenciaram na intensidade das migrações: 1) a proibição da admissão de venezuelanos que desejavam a residência permanente e sua consequente deportação (Deportações de venezuelanos..., 2016, noviembre 23); 2) o afastamento do Brasil dos fóruns e grupos de trabalho que discutiam o tema, destacadamente a UNASUL (Argentina, Brasil, Chile..., 2018, abril 22) (UEBEL, 2019, p. 73)

Aos poucos uma normalidade pareceu ser estabelecida, Uebel (2019) aponta certa continuidade da conduta da gestão de Rousseff no regime migratório, como usar tais temas como projeção internacional de país acolhedor, porém também se destaca o enfraquecimento desta agenda, a contar a desinformação do governo e uma atuação retraída, alguns estados apresentaram ações individuais a exemplo de Roraima:

Apesar disso, houve uma diminuição da atuação do Itamaraty na frente migratória, o que se comprova com a própria desinformação governamental em relação ao número de imigrantes e ao próprio panorama migratório do Brasil, como ficou evidenciado no discurso do presidente Michel Temer[...] Além de apresentar números inverídicos sobre o número de refugiados no Brasil, que à época eram dez vezes menores, o então presidente também repetiu uma prática muito comum aos seus antecessores: a construção de um discurso distinto à prática efetivamente verificada (UEBEL, 2019, p. 76).

Ainda, segundo Uebel e Ranincheski (2017), o governo Temer assume com uma crise migratória, reagindo com deportações e sanções à Venezuela. O mandato sofreu de grande desinformação sobre dados migratórios, e apresentou mudanças nas chefias do Ministério da Justiça (e Cidadania), Ministério das Relações Exteriores, Conselho Nacional de Imigração (CNIg) e Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE). Em discursos oficiais foi provado que o presidente e sua equipe detinham informações equivocadas, pois avaliavam um número dez vezes maior sobre a população migrante, este já é um claro sinal de má condução desta política.

Londoño Niño (2018) alega que com o fluxo de pessoas da Venezuela, Temer liberou a entrada destes migrantes, porém sob controle das forças armadas e da Polícia Federal. O autor

aponta que estas tendências recebem críticas, a exemplo, o Conselho Nacional dos Direitos Humanos (CNDH) indica uma militarização na assistência humanitária em resposta aos ingressos dos venezuelanos.

Dentro da dimensão do discurso, Temer participou de discussões internacionais que abordaram as migrações. Como na Reunião Alto Nível sobre Grandes Movimentos de Refugiados e Migrantes de 2016

É a primeira vez que esta Assembleia trata em conjunto dos temas do refúgio e da migração. Não podemos fechar os olhos para as causas profundas desses fenômenos. Somente a solução negociada de crises políticas e um desenvolvimento que seja para todos, prevenirão o deslocamento forçado de grandes contingentes de pessoas. (TEMER, 2016)

Na abertura da Assembleia Geral em 2017, Michel Temer demonstrou buscar prestígio internacionalmente a partir do plano doméstico, a contar a aprovação da nova lei de migração e a possibilidade de vistos humanitários a diversos estrangeiros, o que reforça a noção de gerenciar assuntos migratórios como ferramenta a favor de certos objetivos.

É na gestão de Temer que a nova Lei de Migração de 2017 foi aprovada, ela pode ser destacada como exemplo de um largo processo que foi conquistado, porém de um modo controlado com alguns vetos do interino, para Raphaele Godinho:

Dentre todos os vetos, destacaram-se negativamente frente à opinião pública e as Organizações Não-Governamentais, os referentes ao Artigo 118 (de acordo com Temer, tal mecanismo iria possibilitar “anistia indiscriminada para todos os migrantes”, portanto retiraria a autoridade brasileira acerca de critérios para aceitação ou não de migrantes no país), a Alínea e do inciso II do art. 55 (destacou-se, na justificativa para o veto, que a lei não iria possibilitar a expulsão de criminosos graves, se esses estivessem no país há 4 anos) e o § 2º e 3º do art. 4º e alínea d do inciso II do art. 30 (de acordo com o texto publicado no Diário Oficial da União, o fato de um estrangeiro ocupar um cargo público, no Brasil, seria uma “afronta à Constituição e ao interesse nacional”).(GODINHO, 2020)

No ano de 2018, diversos líderes de influência mundial pertencentes a Organização das Nações Unidas (ONU), se reuniram no Marrocos, a fim de adotar um acordo global que garantisse segurança, legalidade e ordem dentro dos processos de migrações internacionais, o *Global Compact for Migration* (GCM). Como um dos últimos atos dentro deste tema, o presidente interino assinou este Pacto (Godinho, 2020). No último capítulo será melhor abordado o Pacto Global para Migração. Cabe agora encaminhar-se ao ponto central da presente investigação: explorar o papel de Bolsonaro e sua política migratória até o momento em que Ernesto Araújo chefiava o MRE.

4. POLÍTICA EXTERNA E O BOLSONARISMO

Nas eleições de 2018 estava em evidência um novo *modus operandi* de conduta política. Momento este, em que Jair Bolsonaro, então candidato pelo Partido Social Liberal (PSL), encontrou espaço. Segundo Maria Regina Soares de Lima e Marianna Albuquerque (2019) o ex-militar reformado que atuou por décadas no poder prometia uma ruptura com a tradição política dos poderes passados.

A atuação em PEX do governo Bolsonaro busca inspiração e validação no regime de Trump, uma vez que se defende uma política pró-ocidental com relações muito próximas aos Estados Unidos de modo unilateral como estado Proxy, “donde no sólo se gestionan los intereses del hegemon a nivel subregional, sino también se funge como canal de comunicación de los postulados de la política exterior norteamericana, adoptándolos a nivel local y diseminándolos en los países de la región” (DURVAL, 2019, p. 54).

Para Vidigal e Bernal-Meza, o novo americanismo da política externa ganha uma nova versão, pois “concilia o alinhamento político aos Estados Unidos com a repulsa ao universalismo e mesmo à cooperação e ao pacifismo” (2020, p.18).

Existem algumas críticas em relação a este alinhamento unilateral. Gonçalves e Teixeira, por exemplo, defendem que a PEX de Bolsonaro “inaugurou inédita direção de política externa, nunca antes vista em qualquer parte do mundo: uma política externa movida exclusivamente por motivações ideológicas, sem compromisso com qualquer concepção de interesses nacionais”. (2020, p. 192)

Vidigal (2019) complementa que a relação com os Estados Unidos substituiu o elemento central em outras gestões que era o desenvolvimento. Para ele, a agenda anti-globalista de Jair reflete em sua atuação em Organizações Internacionais, onde frequentemente o presidente lança críticas contra ONGs e pautas consideradas progressistas:

Comprometido com sua base a não repetir a instrumentalização política do Itamaraty promovida pelo governo Lula da Silva e a se afastar de alianças e vínculos tidos como ideológico, Bolsonaro explorou o substrato do anti-americanismo presente na cultura política do país para empunhar a bandeira da amizade com Washington. O mais surpreendente se deu em relação aos militares que, diferentemente das décadas anteriores, se mostraram alheios a temáticas anteriormente tidas como cruciais: a industrialização, o desenvolvimento científico e tecnológico em bases nacionais, a preservação da soberania em sentido amplo. (2019, p. 6)

Ricupero (2020) alega que o atual governo “cultiva obsessão paranóica contra as Organizações Não Governamentais e nega a existência da sociedade civil ou se esforça em manipular as pessoas por meio de fake news” (p. 136).

Faz-se necessário detalhar os grupos, ou como Hermann e Hermann (1989) propõem, as unidades decisórias que direcionam a PEX presente no governo de Bolsonaro, como foi descrito no capítulo 2.

Tomei (2021) relaciona esta ligação com a potência norte-americana aos posicionamentos do ministro das relações exteriores, Ernesto Araújo, onde os EUA seria o líder civilizatório, assim o Brasil busca parcerias com os países próximos deste alinhamento dos poderes ocidentais. O ministro esteve à frente do MRE até março de 2021 e foi considerado por muitos funcionário de segunda categoria (Durval, 2019). A entrada de Araújo trouxe diversas mudanças no quadro do Itamaraty a fim de “nomear diplomatas alinhados com as propostas do governo, com demissões, inclusive, de quadros críticos aos governos petistas, mas não alinhados ao perfil ultraconservador de Ernesto Araújo” (BAPTISTA; BERTOLUCCI; DIOGO, 2020, p.518). Não à toa o Brasil contou com uma nova atuação internacional, com a defesa de uma nova agenda, cujo interesses representam setores conservadores e setores religiosos específicos.

Baptista, Bertolucci e Diogo sintetizam o grupo em que o ministro se insere manifesta:

‘olavistas’, aqueles mais próximas às ‘ideias’ propagadas pelo guru de muitos seguidores do presidente – mesmo que com brigas frequentes com Bolsonaro –, Olavo de Carvalho. Figuras como o próprio ministro Ernesto Araújo, os filhos do presidente e Filipe Martins, assessor do presidente para assuntos internacionais compõem tal grupo. A característica mais marcante de tal grupo seria a sua crença na chamada guerra cultural, especialmente na suposta defesa da cultura ocidental em que eles estariam. Uma cruzada cultural travada contra os globalistas, que teriam contaminado países e organismos internacionais. Soma-se ao caldo a defesa de uma posição pró-Washington e um forte anticomunismo, o que fica claro na questão venezuelana. (2020, p. 520)

Sobre tais grupos que compõem o governo, destaca-se que há fricções entre estes, segundo Saraiva e Silva, para além do já mencionado grupo dos olavistas, são os

grupos neopentecostais, que enxergam nos ideólogos um grupo simpático a pautas como a transferência da embaixada brasileira em Tel Aviv para Jerusalém. Já a «ala pragmática» seria representada pelos militares – especialmente Hamilton Mourão, vice-presidente, pela Câmara de Deputados – e por grupos – especialmente ligados aos interesses agropecuários – que sofreriam perdas econômicas com o avanço de pautas dos ideólogos. (2019, p. 118)

Este posicionamento traz igualmente diversas críticas como Ricupero manifestou. Uma alegação corriqueira entre estes teóricos, é a maneira pouco pragmática que a atual PEX toma

como conduta, paradoxalmente o atual governa acusa os antigos governos petistas de conter uma política ideológica, ao que Miriam Saraiva e Álvaro Silva esclarecem “A ideológica seria mais associada a personalismos e administrações específicas, enquanto a pragmática seria associada a um planejamento de médio-longo prazo” (2019, p.118).

O suposto guru que exerce grande influência no governo e no ministro das Relações Exteriores, o pensador Olavo de Carvalho, alega que o ocidente sofre de um ataque que visa minar a sociedade judaico-cristã (CASTRO, 2019). Como Caballero e Crescentino (2020) argumentaram, tem-se por trás da racionalidade deste alinhamento, o entendimento de que o Brasil seria um grande aliado do *hegemon* e representaria o líder da América Latina a favor da cristandade ocidental.

Olavo denuncia as forças do marxismo cultural que, segundo ele, pretendem desestabilizar a sociedade ocidental, estes argumentam podem elucidar as atitudes do governo:

No âmbito global, o marxismo cultural operaria em múltiplas frentes, que podemos compreender, como resposta, nas bandeiras levantadas por Olavo de Carvalho e seus seguidores. 1) Rejeição ao cientificismo: tudo relacionado à modernidade, ao Iluminismo e à ciência vão em contraponto à visão bíblica cristã das sociedades humanas. Dessa forma, seria necessário recuperar os valores cristãos que a modernidade vem destruindo. Os marxistas, por sua vez, além de anticapitalistas, são anticristãos, portanto, pretendem modelar a humanidade sem a influência de Jesus Cristo. 2) Globalismo multilateralista e alarmismo ambiental: no âmbito da ONU, as defesas por políticas públicas de combate à homofobia e apoio à diversidade de gênero são, na verdade, iniciativas para destruir a família e operacionalizar a revolução comunista (Carvalho, 2004). O combate à xenofobia seria, nessa leitura, uma tentativa de limitar as soberanias nacionais. (CASTRO, 2019, p. 7)

É neste quadro que teóricos apontam a relação de política externa com a pauta governamental: “Bolsonaro utiliza a PEB como um espaço de políticas declaratórias que buscam a fidelização de uma parcela mais radical do eleitorado” (DE LIMA; ALBUQUERQUE, 2019, p. 15).

Porém, argumentos como de Gonçalves e Teixeira (2020) ganham ressonância:

A política externa atual parece praticada para satisfação exclusiva de setores que idealizam o país e idealizam as relações com outros países, mas que não apresentam vínculos com o processo produtivo. A política externa passou a ser mero campo para exercício ideológico. E, na medida em que esse exercício ideológico vai sendo realizado, rompendo inclusive com os mais elementares protocolos diplomáticos, o país tem-se isolado no sistema internacional e se transformado em uma base, a partir da qual os setores mais agressivos do aparelho de Estado dos Estados Unidos têm agido no sentido de fazer valer seus propósitos na América do Sul. (p. 196)

Cioccari e Persichetti (2019) apontam que Bolsonaro utilizou de diversos símbolos nacionais, demonstrou um viés conservador com discurso nacionalista. Segundo as autoras, ele tenta transmitir uma imagem de alguém que defende valores da “família”, ao passo que defende

o endurecimento das leis penais. Ainda segundo elas “Na mídia tradicional, Bolsonaro sempre apareceu como um parlamentar polêmico, agressivo, excêntrico, militar estatizante com uma pauta de costumes conservadora” (2019, p. 137).

4.1 Bolsonaro

Como já foi discutido previamente no segundo capítulo, é importante para a APE tentar apreender os sistemas mentais de líderes, desvendar os esquemas psíquicos, mapear a personalidade. Alguns especialistas buscam entender o perfil de Bolsonaro, como exemplo Christian Dunker alega que o presidente apresenta um comportamento infantil, detém uma obsessão narcisística por reconhecimento. O psicanalista Pedro Cattapan aponta um vazio existencial, que ocasiona uma espécie de inimigo imaginário, como o comunismo (O Dia, 2019).

Em matéria da Carta Capital (2020) é relatado a análise de um psicólogo que enquadra o presidente dentro de uma possível “sociopatia” ou Transtorno de Personalidade Antissocial, expressando insensibilidade a outras pessoas, não demonstra sentir culpa ou remorso.

Já o psiquiatra Guido Palomba apontou que Bolsonaro tem sinais de desvio de personalidade, traços de condutopata, característica de pessoas ególatras, agressivos (Uol, 2021).

Ao voltar-se para uma das atribuições de um presidente, um fato constante é a presença de discursos oficiais, proferidos por presidentes e outros agentes que são os principais atores ao menos na manifestação de tal política, nas palavras de Souza e Santos (2014) um pronunciamento do Brasil exprime as diretrizes de sua ação em âmbito internacional.

Van Dijk (2003) argumenta que falar expressa modelos mentais e “ideologies not only may control what we speak or write about, but also how we do so” (2003, p.28). O autor acredita ser de grande utilidade encontrar meios para rastrear ideologia em um texto ou fala, uma vez que ele aponta uma complexidade do discurso e através dele pode-se enfatizar ou não significados, significados estes embasados ideologicamente.

4.2 Migrações

Cabe agora destacar as ações tomadas por Bolsonaro, faz-se necessário primeiramente apontar as declarações que o chefe do Executivo empreendeu direcionadas aos migrantes.

Desde antes de ser eleito o presidente já indicava certa abordagem polêmica e contraditória para o sistema democrático.

Em entrevista ao Jornal Opção (2015), o então parlamentar demonstrou preocupação com o enfraquecimento das forças armadas frente à suposta ameaça estrangeira “para fazer frente aos marginais do MST, dos haitianos, senegaleses, bolivianos e tudo que é escória do mundo que, agora, está chegando os sírios também. A escória do mundo está chegando ao Brasil”.

Já em 2016 durante um debate no Fórum de Liberdade e Democracia, Bolsonaro foi perguntado se era preciso ou não haver um controle para a imigração no Brasil, ele respondeu “O Brasil é a nossa casa. Aqui não pode entrar qualquer um não. Já basta os cubanos legalizados aqui entre aspas, fantasiados de Mais Médicos. Nós não podemos fazer do Brasil a casa da mãe Joana” (infomoney, 2016).

Já eleito, em 2018, Bolsonaro defendeu maior controle do ingresso de refugiados venezuelanos fugidos da ditadura venezuelana, sugeriu a criação de campos de refugiados e alegou “do jeito que estão fugindo da fome e da ditadura, tem gente também que nós não queremos no Brasil” (Uol, 2018).

Também em 2018 lançou críticas à Lei de Migração de 2017: “Vê, a França aceitou algo parecido com isso, ó a desgraça que está lá. Nós somos humanos, queremos respeitar direitos humanos, mas ninguém quer botar certo tipo de gente para dentro de casa. E o Brasil é a nossa casa” (Uol, 2018b).

Em entrevista a um canal estadunidense, Bolsonaro defendeu a política migratória de Trump, de uma criação de um muro entre México e EUA, “Concordamos com a proposta sobre o muro. A maioria dos imigrantes não têm boas intenções, nem quer o melhor ou fazer o bem ao povo americano” (Uol, 2019).

Em uma visita de Estado à Índia, Bolsonaro declarou:

A nossa lei de migração é uma vergonha, fui o único a votar contra e fui muito criticado pela imprensa. Eles chegam no Brasil com mais direito do que nós. Isso não pode acontecer, porque devemos preservar o nosso país. Se abrir as portas como está previsto na lei de migração, o país pode receber um fluxo de pessoas muito grande e com muitos direitos. (BBC, 2020)

Retomando o argumento de Hudson (2014), expresso na sessão 2.4: líderes importam em situações de crise e quando há interesse pessoal sobre um tema. Portanto, conforme já mencionado, pode-se afirmar que Bolsonaro possa exercer influência sobre o gerenciamento migratório.

Bolsonaro usa as migrações como uma ferramenta dentro da lógica de discurso que o presidente usa perante seu eleitorado, alguns autores apontam que o trato com os venezuelanos se insere à estratégia de oposição à Venezuela, uma vez que o regime de Maduro fora aliado de longa data dos governos petistas. Martino e Moreira (2020) exemplificam a atribuição de status de refugiado e o acolhimento aos nacionais venezuelanos como meio de demonstrar o fracasso da suposta ditadura bolivariana, tentando causar desmoralização do status do país vizinho.

A exemplo desta estratégia, destaca-se a ocasião em que o presidente visitou um acampamento da Operação Acolhida em Boa Vista (RR), lá ele pretendia obter imagens e mostrar a situação daquelas pessoas, para indicar um cenário catastrófico de como o Brasil poderia converter-se caso o PT voltasse ao poder (Correio braziliense, 2021). Ainda nesta ocasião, Jair Bolsonaro fez uma “live” de dentro do acampamento, na qual ele criticou o socialismo, o regime de Maduro e Lula.

Não diferentemente de Bolsonaro, Ernesto Araújo utiliza a migração venezuelana no Brasil como recurso de prestígio internacional e modo de fazer oposição ao governo de Maduro, como demonstrado em ocasião da reunião do Grupo de Trabalho sobre Questões Humanitárias e de Refugiados do Processo de Varsóvia em Brasília:

Lembramos que o Brasil recebeu mais de três mil refugiados sírios desde o começo do conflito. Continuamos a oferecer vistos humanitários àqueles afetados pela guerra, para que possam encontrar proteção em nosso país. Como refugiados no Brasil, indivíduos afetados pelo conflito na Síria têm acesso a todos os serviços públicos, incluindo a educação pública; não obstante, assegurar assistência educacional de qualidade em situações de risco permanece um desafio. Contamos com diferentes instituições públicas, parceiros internacionais e a sociedade civil para auxiliar-nos a melhorar as vidas dos refugiados em nosso país[...] Durante o curso de nossas discussões, poderemos considerar os desafios enfrentados por nossa própria região – como mencionei, as políticas do regime em vigor na Venezuela já forçaram quase cinco milhões de venezuelanos a deixar sua pátria. E, no futuro próximo, nós na América Latina podemos confrontar a realidade de mais de sete milhões de deslocados internos e refugiados, o que equivale, a propósito, a mais de 20% da população da Venezuela. (ARAÚJO, 2020)

Os discursos encontraram um certo tipo de concretude nas ações governamentais, a contar do início do governo e acentuou-se com o contexto pandêmico da Covid-19.

Em um contexto em que há intensos fluxos migratórios por todo globo e inexistente uma autoridade internacional capaz de exercer *enforcement* sobre esta matéria, Mendes e Menezes argumentam que surge o Pacto Global para a Migração é uma “tentativa de iniciar um processo multilateral de resolução de problemas que afetam os deslocamentos humanos” (2019, p. 308).

O Pacto Global surgiu de consultas e negociações a partir de um documento oficial aprovado na Assembleia Geral da ONU em 2016, a chamada Declaração de Nova Iorque para os Refugiados e os Migrantes (ONU, 2018). Segundo documento final da ONU, estabeleceu-se uma declaração política e um conjunto de compromissos que culminaram em um marco de cooperação com 23 objetivos e uma série de ações para alcançar uma migração segura, ordenada e regular. É possível destacar entre os objetivos: reunir e utilizar dados desagregados, proporcionar documentação adequada, aumentar ações transnacionais contra o tráfico de pessoas, gerenciar fronteiras de modo integrado e coordenado, oferecer aos migrantes acesso a serviços básicos, eliminar formas de discriminação, facilitar o regresso e reintegração e fortalecer a cooperação internacional.

Quando o presidente interino Michel Temer assinou o pacto, o ministro das relações exteriores escolhido pelo então recém eleito Bolsonaro afirmou que o Brasil seria retirado do pacto. Conforme ainda o Correio Braziliense (2019) informou, o documento assinado foi levado a aprovação na Assembleia Geral da ONU, países como Israel, Hungria e os Estados Unidos, países que a nova gestão buscava aproximar-se, não aprovaram a iniciativa.

Em sua conta oficial do Twitter, Ernesto Araújo afirmou:

O Governo Bolsonaro se desassociará do Pacto Global de Migração que está sendo lançado em Marraqueche, um instrumento inadequado para lidar com o problema. A imigração não deve ser tratada como questão global, mas sim de acordo com a realidade e a soberania de cada país. (ARAÚJO, 2018)

Como prometido, logo nos primeiros dias de governo, Bolsonaro retirou o Brasil do Pacto e iniciou na prática os rumos que a política migratória irá tomar. Mendes e Menezes (2019) destacam que o paradigma expresso pelo presidente está descolado do arcabouço legal de garantia dos direitos humanos já adquirido pelo país e que se afasta das conquistas alcançadas. Os autores alegam:

A ascensão de Bolsonaro à presidência da República, em janeiro de 2019, interrompeu o processo de mudanças institucionais nessa matéria e ressaltou a perspectiva securitária, segundo a qual a entrada e presença de migrantes no país requerem vigilância e controle policial[...] A retomada do paradigma da segurança nacional em política migratória, como propõem Jair Bolsonaro, seus aliados e equipe de governo, é incoerente com o ordenamento jurídico em vigor e viola o escopo do processo político elaborado pela sociedade civil, nas últimas três décadas, em defesa dos direitos dos migrantes. Incluem-se nas contrariedades ameaças a refugiados e asilados. (2019, p. 303- 304)

Diniz e Bizon (2020) reafirmam as alegações do presidente à ocasião: “Quem porventura vier para cá deverá estar sujeito às nossas leis, regras e costumes, bem como deverá

cantar nosso hino e respeitar nossa cultura. Não é qualquer um que entra em nossa casa, nem será qualquer um que entrará no Brasil via pacto adotado por terceiros” (p. 34).

Alguns autores apontam uma abordagem de questões migratórias com um caráter de autoritarismo, uma vez que o Executivo ultrapassou dispositivos legais lançando mão de portarias. Bem como postulam Fonseca, Medeiros e Miranda (2021), Bolsonaro governa através de decretos, em 2019 editou 537, marca inédita, o que atrai atenção para o fato da possibilidade de desestabilizar os direitos garantidos até o momento.

O ministro da Justiça e Segurança Pública, Sérgio Moro editou a Portaria nº 666, de 25 de julho de 2019, que seguindo o texto oficial, dispunha sobre o impedimento de ingresso, a repatriação e a deportação sumária de pessoa perigosa ou que tenha praticado ato contrário aos princípios e objetivos dispostos na Constituição Federal.

Segundo o Art 2 desta portaria, se enquadram como perigosas pessoas ligadas a:

I - terrorismo, nos termos da Lei nº 13.260, de 16 de março de 2016; II - grupo criminoso organizado ou associação criminosa armada ou que tenha armas à disposição, nos termos da Lei nº 12.850, de 2 de agosto de 2013; III - tráfico de drogas, pessoas ou armas de fogo; IV - pornografia ou exploração sexual infantojuvenil; e V - torcida com histórico de violência em estádios. (BRASIL, 2019, Art 2).

Filomeno e Vicino (2020) revelaram que houve grande reverberação, mais de 60 organizações da sociedade civil emitiram uma carta contendo críticas em relação à Portaria 666. Fonseca, Medeiros e Miranda destacam que há diversos pontos jurídicos problemáticos nesta portaria, entre os principais, apontam para:

a criação do instituto de deportação sumária (art. 2º, §3º) e previsão de prisão cautelar para fins de deportação (art. 5º), o que é contra *legem*. A deportação sumária não tem previsão legal, e uma portaria interministerial não é instrumento legal adequado para tanto, uma vez que sua aprovação demanda o processo legislativo de lei ordinária. A prisão para fins de deportação não é prevista em lei. (2021, p. 23)

Após a repercussão, Moro emitiu a Portaria nº 770, de 11 de outubro de 2019, que substituiria a nº 666, com algumas mudanças, sendo considerada mais branda. A considerar informações do Correio Braziliense (2019) enquanto a deportação previamente ocorreria em até 48 horas, com a nova portaria assumiu um prazo de até 5 dias, somente estrangeiros com sérios indícios de envolvimento com práticas ilegais poderiam ser enquadrados com tal tipificação, e com a nº666 a razão para a deportação poderia manter-se sob sigilo.

Com o surgimento da pandemia da Covid-19 no início de 2020, o governo federal pode retomar alguns pontos polêmicos da portaria 666/2019, especialmente os referentes à deportação sumária de imigrantes.

Foram editadas diversas portarias para restringir a circulação de estrangeiros no ano de 2020 durante a pandemia, como o fechamento das fronteiras. Fonseca, Medeiros e Miranda (2021) destacam a Portaria 120/2020, a primeira a ser editada, que proibia a entrada de venezuelanos, seguidas por diversas outras estendidas a outras nacionalidades e abria a possibilidade de retirar indivíduos que houvessem ingressado irregularmente, contrariando a lei de Migração de 2017 e a Lei de Refúgio. Os autores relatam que estas ações receberam muitas críticas e como contraponto uma Ação Civil Pública pela Defensoria Pública e outras entidades que visavam denunciar as irregularidades presentes nas portarias, a Ação alegou que a União rompeu limites da legalidade, em suma os autores indicaram as inconsistências:

Havia uma iminente ordem de deportação dos imigrantes que estavam na fronteira do Acre, o que viola diversos dispositivos legais (além das deportações que ocorreram anteriormente), como a não criminalização do imigrante, a promoção da entrada regular, e a proibição de deportação coletiva. A Lei de Migração também assegura o acesso do imigrante ao devido processo legal e à ampla defesa. A Lei de Refúgio ainda determina que a deportação de solicitante de refúgio jamais será feita pela fronteira de um país onde sua vida ou liberdade estejam ameaçadas (o que se chama *non-refoulement*). Ademais, determina que, ainda que o ingresso do indivíduo tenha sido feito de modo irregular, isso não será impedimento para solicitação de refúgio (arts. 7º e 8º). (2021, p. 25- 26)

Como reflexo destas ações via portarias, é possível apontar a exorbitante evolução do número de deportações de estrangeiros que o Brasil registrou: em 2019 foram deportados 36 indivíduos, em contrapartida em 2020 houve um aumento de 5.708% e 2.901 foram obrigadas a deixar o país (G1, 2021). A mídia destacou ainda que houve diversas tentativas de entrada via terrestre, uma vez que a disponibilidade de voos foi menor pelas restrições sanitárias. A matéria do G1 informou que houve aumento de refúgio concedido a migrantes, em 2019 foram 21.541 enquanto em 2020, foram 26.810, destes 95% foram concedidos a venezuelanos (Migramundo, 2021). Ao passo que em 2019 foram indeferidas 11.964 solicitações, em 2020 elevou exponencialmente a 41.135, o que corresponde um aumento expressivo, é necessário ponderar que segundo o Ministério da Justiça alguns migrantes desistiram de permanecer no Brasil o que acarretou no indeferimento.

Desta forma, a partir de dados e posicionamentos apresentados, corrobora-se o argumento de que, do início do mandato presidencial até meados de 2021, a política migratória de Bolsonaro afasta-se dos parâmetros da Lei de Migração de 2017 indicadas na sessão 2.1. Retoma-se de modo discursivo e prático paradigmas do antigo Estatuto do Estrangeiro.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este estudo teve como objetivo geral empreender uma análise do amadurecimento da política migratória brasileira, partindo da gestão de Fernando Henrique Cardoso até a concretização desta no mandato de Bolsonaro. Foi defendida a hipótese de que, do início do mandato de Jair Bolsonaro até a saída de seu ministro das relações exteriores, houve uma tentativa de um retorno do paradigma securitário na política migratória. Para tanto, foi apresentado um arcabouço teórico sobre a política migratória como política externa e o papel do presidente dentro desta temática, embasados sobretudo no modelo de APE proposto por Hermann e Hermann (1989) e complementado por Hudson (2014). Em seguida, foi apreendida uma análise da política externa contando com os paradigmas, com ênfase na política migratória das gestões de FHC, Lula da Silva, Dilma Rousseff e Michel Temer. Tendo estabelecido um panorama histórico, foi feita uma análise da política externa da gestão Bolsonaro, incluindo características de seu perfil individual, declarações sobre a temática migratória e por fim fatores concretos que demonstram na prática como se dá a política migratória.

O Brasil tradicionalmente empreende uma ação enérgica nos debates internacionais sobre migração, como dita Faria (2015). A política externa brasileira goza de longa tradição de respeito aos direitos humanos e delineou uma política migratória pioneira, Moreira (2015) demonstra este argumento através da política para refugiados.

O paralelo entre política migratória e política externa ganha sentido, considerando que as migrações podem servir como um instrumento político no sistema internacional, a exemplo do conceito de Migration Diplomacy desenvolvido por Adamson e Tsourapas (2018) e pode angariar igualmente capital político no plano doméstico, como Deisy Ventura (2012) aponta para os discursos durante campanhas eleitorais. Como Bolsonaro explorou durante e após sua campanha eleitoral de 2018, buscando reforçar o apoio dos setores conservadores. Faz sentido, portanto, investigar a política migratória no governo de Bolsonaro.

É possível ter um panorama histórico da política migratória. FHC buscou melhorar o prestígio brasileiro recém redemocratizado (Moreira, 2010), inserindo uma política positiva para questões de refúgio. Lula da Silva pretendeu projetar o Brasil com um *Global Player* lançou mão de anistia (Macêdo, 2019), reforçou as ações para os refugiados, defendeu a posição de país periférico em um sistema internacional desigual (Uebel, 2018), avançou nos

debates regionais e multilaterais em especial na defesa da integração dos migrantes. Dilma Rousseff tentou continuar a política de Lula (Conet et, 2014), porém com maior timidez e menos energia, enquanto foi surpreendida com crises em diversas frentes, a presidente buscou responder aos crescentes fluxos de venezuelanos. Já Temer apresentou alguns desvios do paradigma humanista no tratamento dos migrantes (Uebel, 2019), ele insere uma agenda neoliberal, aprova a nova lei da Migração que já havia sendo discutida, porém com certas ressalvas (Godinho, 2020).

O governo de Bolsonaro, até o período observado, demonstra ter a intenção de ensaiar um retorno ao paradigma securitário, que pertencia aos tempos do regime militar. Inicia-se com um padrão de discursos xenofóbicos contra migrantes, o que contraria a legislação brasileira e uma postura anti-globalista inspirada na gestão de Trump (Vidigal, 2019).

Efetivamente a gestão Bolsonaro retira o Brasil de compromissos internacionais, como o Pacto Global para a Migração. Ele edita portarias como a nº 666/2019, a nº 770/2019, que relacionam o migrante como uma ameaça ao Estado, como era o antigo Estatuto do Estrangeiro. Propõe deportações sumárias com pouco tempo para recorrer e baixa transparência. Com o surgimento da pandemia da Covid-19 ocorrem diversas deportações de modo ilegal, emitiu-se a portaria 120/2020, discriminando indivíduos da Venezuela, o que gerou críticas de setores da sociedade. É necessário reforçar que dispositivos legais presentes no Brasil, encabeçados da Lei de Migração de 2017, aliados ao forte ativismo de parte da sociedade civil barram tais ações, não cabe, portanto, assumir que há um retorno efetivo ao padrão securitário.

Ao tratarem sobre migração, Bolsonaro e Ernesto Araújo utilizam os fluxos migratórios de venezuelanos como exemplo para contrapor o regime de Nicolás Maduro, como forma de atacar o país fronteiriço.

É possível concluir que a hipótese se fundamenta apenas parcialmente, a considerar que uma longa tradição de debates e proposições que visavam aumentar o prestígio do Brasil através da imagem de país acolhedor, que observava os direitos humanos e empreendeu conquistas legais para os migrantes. Contudo, aponta-se para uma intenção de forjar um retrocesso ao paradigma securitário, no qual o migrante é visto como ameaça ao Estado. Esta tentativa foi cristalizada pelas ações ilegais como deportações irregulares e fez surgir portarias contrárias ao arcabouço jurídico brasileiro.

Sugere-se que uma investigação mais detalhada através de entrevistas oficiais e mais informações possam ser coletadas, posto que houve uma tentativa de obter dados através da

Lei de Acesso à informação, contudo as respostas atribuídas foram insuficientes e apenas continha fontes que já havia explorado. A polícia federal e o Itamaraty apresentaram difícil acesso, por exemplo ao número de deportações anuais. Uma boa parte das informações sobre a situação atual da política migratória foi obtida por reportagens da imprensa, a contar o número de deportações.

Ainda cabe salientar que o mandato de Jair Bolsonaro encontra-se em andamento, a investigação realizada considerou informações com limites de meados de 2021, aproximadamente o momento da saída de Ernesto Araújo de seu cargo de ministro. Visto que é limitado o escopo da monografia, é possível avançar na agenda de pesquisa. Sugere-se, portanto, maior aprofundamento sobre as ações expressas em forma de portarias, uma investigação sobre contribuições financeiras e apoio logístico para Organizações Internacionais, análise mais profunda sobre as deportações executadas, uma pesquisa mais ampla sobre as declarações oficiais sobre a temática migratória entre outros indicadores.

REFERÊNCIAS

ADAMSON, Fiona B.; TSOURAPAS, Gerasimos. Migration Diplomacy in World Politics. **International Studies Perspectives**, [s.l.], v. 20, n. 2, p. 113 - 128, 2019.

AMARAL, Ana Paula Martins; COSTA, Luiz Rosado. A (não) criminalização das migrações e políticas migratórias no Brasil: do Estatuto do Estrangeiro à nova Lei de Migração. **Revista Justiça do Direito**. Passo Fundo, v. 31, n. 2, p. 208-228, 2017.

AMORIM, Celso. Brazilian Foreign Policy under President Lula 2003-2010: An overview. **Revista Brasileira de Política Internacional**. vol. 53, n. 10, p. 214 – 240, dez. 2010.

ÁLVES, Débora. “Maioria dos Imigrantes não Tem Boas Intenções”, Diz Bolsonaro a TV dos Estados Unidos. **Uol**, [s.l.], mar. de 2019. Disponível em: <https://congressoemfoco.uol.com.br/area/governo/a-emissora-norte-americana-bolsonaro-diz-que-maioria-dos-imigrantes-nao-tem-boas-intencoes/>. Acesso em: 17 de out. de 2021.

ARAÚJO, Ernesto. Twitter: **@ernestojaraujo**. 10 de dez. de 2018. Disponível em <https://twitter.com/ernestofaraujo/status/1072253305408098304>. Acesso em: 15 de out de 2021.

_____. **Política Externa: Soberania, democracia e liberdade** – Coletânea de discursos, artigos e entrevistas do Ministro das Relações Exteriores – 2020. Brasília: FUNAG, 2021.

BAPTISTA, João V. M.; BERTOLUCCI, Artur Cruz.; DIOGO, Ana Victória K. Política de Estado ou de Governo? A reorientação da política externa brasileira sob o governo Bolsonaro. **Cadernos do CEAS: Revista Crítica de Humanidades**. Salvador / Recife, v. 45, n. 250, p. 502 - 533, maio / ago. 2020.

BARBER, David James. **The Presidential Character: Predicting performance in the white house**. 4 ed. Nova Iorque: Routledge, 2009.

BARRA, Paula. “Não podemos fazer do Brasil a casa da mãe Joana”, diz Bolsonaro sobre imigração de venezuelanos e haitianos. **InfoMoney** [s.l.], out. de 2016. Disponível em: <https://www.infomoney.com.br/politica/nao-podemos-fazer-do-brasil-a-casa-da-mae-joana-diz-bolsonaro-sobre-imigracao-de-venezuelanos-e-haitianos/>. Acesso em: 29 de out de 2021.

BARRETO FILHO, Herculano; MENTZINGEN, Juliana. Psicanalistas e Psicólogos Traçam o Perfil Comportamental de Bolsonaro. **O Dia**, ago. de 2019. Disponível em: <https://odia.ig.com.br/brasil/2019/08/5669562-psicanalistas-e-psicologos-tracam-o-perfil-comportamental-de-bolsonaro.html>. Acesso em: 14 de set. de 2021.

BARROCAL, André. Psicologia tem uma Palavra para Descrever Jair Bolsonaro: Sociopata. **Carta Capital**, nov. de 2021. Disponível em: <https://www.cartacapital.com.br/Politica/psicologia-tem-uma-palavra-para-descrever-jair-bolsonaro-sociopata/>. Acesso em: 21 de nov. de 2021.

BERRINGER, Tatiana. **Bloco no Poder e Política Externa nos Governos FHC e Lula**. 014. 238 p. Tese (Doutorado em Ciência Política) - Universidade Estadual de Campinas, Campinas - SP. 2014.

BREUNING, Marijke. **Foreign Policy Analysis: A comparative introduction**. 1 ed. [s.l.]: Palgrave Macmillan, 2007.

BURGES, Sean W.; BASTOS, Fabrício H. Chagas. **The Importance of Presidential Leadership for Brazilian Foreign Policy**, Policy Studies, v. 38, n. 3, p. 277 – 290, 2017.

CABALLERO, Sergio; CRESCENTINO, Diego. From the Quest for Autonomy to the Dual Break: Structural and agential changes in Brazil's foreign policy during the 21st century. **Rev. Bras. Polít. Int.**, [s.l.], v. 63, n. 1, p. 1 – 20, maio / jul. 2020.

CANDIDO, Mônica Tse. **Política Externa, Direitos Humanos e Refugiados de - FHC a Dilma -**. 4º Encontro Nacional da Associação Brasileira de Relações Internacionais, 22 / 26 jul. de 2013, Belo Horizonte. Multilateralismo, Plurilateralismo e a Construção de uma Ordem Mundial. anais. Belo Horizonte, p. 1 – 19, 2013.

CANES-WRONE, Brandice. **Who Leads Whom?: Presidents, policy, and the public**. The University of Chicago Press, Chicago, 2006.

CANES-WRONE, Brandice; HOWELL, William G. & LEWIS, David E. Toward a Broader Understanding of Presidential Power: A Reevaluation of the two presidencies thesis. **The Journal of Politics**, v. 70, n. 1, p. 1 – 16, jan. 2008.

CASTRO, Gabriel Sandino. Teoria, Discurso e Prática da Política Externa do Governo Bolsonaro: Breves considerações. In: **Boletim de Conjuntura Política e Econômica**. IEEI - UNESP, 2019.

CERVO, Amado Luiz. **Inserção internacional: Formação dos conceitos brasileiros**. 1 ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

CERVO, Amado Luiz; BUENO, Clodoaldo. **História da política exterior do Brasil**. Brasília: Editora Universidade de Brasília. 2010.

CERVO, Amado Luiz; LESSA, Antônio Carlos. O Declínio: Inserção internacional do Brasil (2011-2014). **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 57, p. 133 - 151, 2014.

CIOCCARI, Deysi; PERSICHETTI, Simonetta. A Campanha Eleitoral Permanente de Jair Bolsonaro: O deputado, o candidato e o presidente. **Revista Lumina**, [s.l.], v. 13, n. 3, p. 135 - 151, set. / dez. 2019.

CLARO, Carolina de Abreu Batista; FAUTH JÚNIOR, Sady Sidney. O Processo Participativo na Elaboração e na Consolidação da Política Migratória Brasileira. In: **Política migratória e o paradoxo da globalização** / Ana Maria Nogales Vasconcelos, Tuíla Botega (orgs). Porto Alegre: Edipucrs, 2015.

CULTURA UOL. Segundo Psiquiatra, Jair Bolsonaro Apresenta Sinais de Desvio de Personalidade. **Cultura Uol**, mar. de 2021. Disponível em: https://cultura.uol.com.br/noticias/17870_guido-palomba-respeitado-psiquiatra-aponta-sinais-de-desvio-de-personalidade-em-jair-bolsonaro.html. Acesso em: 14 de set. de 2021.

CONECTAS. Governo Bolsonaro Deixa Pacto Global para Migração. **Conectas**, [s.l.], 09 de jan. de 2019. Disponível em: <https://www.conectas.org/noticias/governo-bolsonaro-deixa-pacto-global-para-migracao/>. Acesso em: 13 de set. de 2021.

CORNETET, João Marcelo Conte. A política externa de Dilma Rousseff: Contenção na continuidade. [s.l.], **Conjuntura Austral**. v. 5, n. 24, 2014.

CORRÊA, Mariana Almeida Silveira *et al.* Migração por Sobrevivência: Soluções brasileiras. **Rev. Interdiscip. Mobil. Hum.** Brasília, v. 23 n. 44, p. 221 – 236, jan / jun. 2015.

DANESE, Sérgio. **Diplomacia Presidencial: História e crítica**. 2 ed. Brasília: FUNAG, 2017.

DELFIM, Rodrigo Borges. O que Mostram Dados Sobre Pedidos de Refúgio e Deportações no Brasil em 2020. **Migra Mundo**, [s.l.] 22 de fev. de 2021. Disponível em: <https://migramundo.com/o-que-mostram-dados-sobre-pedidos-de-refugio-e-deportacoes-no-brasil-em-2020/>. Acesso em: 21 de set. de 2021.

DINIZ, Leandro; BIZON, Ana. “Não podemos fazer do Brasil a casa da mãe Joana”: uma perspectiva de resistência para políticas migratórias da extrema direita. **Revista X**, [s.l.], v.15, n.4, p. 30-40, 2020.

DIZNER, Gabriel Felipe da Fonseca. **Política Externa e Política Migratória no Brasil: Convergências e distanciamentos (1995-2010)**. 2015, 131 p., Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) - Universidade de Brasília, Brasília, 2015.

DOVAL, Gisela Pereyra. Giro a la Derecha y Política Exterior Brasileña en Tiempos de Bolsonaro. In: LORENZINI, María Elena *et al.* **Zooms Sudamericanos: Agendas, vínculos externos y desafíos en el siglo XXI**. 1 ed. Rosario: UNR Editora, 2019.

ESTEVES, Paulo; JUMBERT, Maria Gabrielsen; CARVALHO, Benjamin de. **Status and the Rise of Brazil: Global ambitions, humanitarian engagement and international challenges**. [s.l.]: Palgrave MacMillan, 2019.

FARIA, Carlos A. P. de; LOPES, D. B.; CASARÕES, G. Itamaraty on the Move: Institutional and Political Change in Brazilian Foreign Service under Lula da Silva’s Presidency (2003–2010). **Bulletin of Latin American Research**, v. 32, n. 4, p. 468 - 482, 2013.

FARIA, Maria Rita Fontes. **Migrações internacionais no Plano Multilateral: Reflexões para a política externa brasileira**. Brasília: FUNAG, 2015.

FERRARI, Carolina. **Política Migratória como Política Externa: Uma análise comparativa entre a Alemanha e o Brasil**. 2016, 90 p., TCC (Graduação em Relações Internacionais) - Universidade Federal de Santa Catarina. Centro Sócio-Econômico. 2016.

FILOMENO, Felipe; VICINO, Thomas. The Evolution of Authoritarianism and Restrictionism in Brazilian Immigration Policy: Jair Bolsonaro in historical perspective. **Bulletin of Latin American Research**, [s.l.], v. 40, n. 2, 2020.

FONSECA, Elisa Marina; MEDEIROS, Mirna de Lima; MIRANDA, João Irineu de Resende. O controle migratório nas fronteiras do Brasil durante a pandemia: sinais do autoritarismo à nossa porta. **Simbiótica. Revista Eletrônica**, [s.l.], v. 8, n. 2, p. 11 - 37, 2021.

GODINHO, Raphaele. Pacto Global para Migração de 2018. **Revista Relações Exteriores**. [s.l.], v. 1, n. 3 nov. 2020.

GOMES, Sandra Regina Schmidt. **Política Externa de Direitos Humanos no Brasil: Uma análise no governo Fernando Henrique Cardoso**. [s.l.], 2018.

GONÇALVES, Fernanda Cristina Nanci Izidro *et al.* A Política Externa Brasileira para Refugiados: Entre a lógica das consequências e a lógica da adequação. **Estudos Internacionais**, Belo Horizonte, v.6, n.1, p.5 – 2, 2018.

GONÇALVES, Williams; TEIXEIRA, Tatiana. Considerações Sobre a Política Externa Brasileira no governo Bolsonaro e as relações Brasil-EUA. **Sul Global**. [s.l.], v. 1, n. 1, p 192 - 211. 2020.

GOVBR . **Discurso da Presidenta da República, Dilma Rousseff, por ocasião da Abertura da Septuagésima Assembleia Geral das Nações Unidas – Nova York, 28 de setembro de 2015**. Ministério das Relações Exteriores, 2015. Disponível em: www.gov.br/mre/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/discursos-artigos-e-entrevistas/presidente-da-republica/presidente-da-republica-federativa-do-brasil-discursos/discurso-da-presidenta-da-republica-dilma-rousseff-por-ocasio-da-abertura-da-septuagesima-assembleia-geral-das-nacoes-unidas-nova-york-28-de-setembro-de-2015. Acesso em: 15 de out. de 2021.

_____. **Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, por Ocasião de Sessão do Conselho de Direitos Humanos da ONU – Genebra, 15 de junho de 2009**. Ministério das Relações Exteriores, Brasília, 27 de ago. de 2015. Disponível em: <https://www.gov.br/mre/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/discursos-artigos-e-entrevistas/presidente-da-republica/presidente-da-republica-federativa-do-brasil-discursos/discurso-do-presidente-da-republica-luiz-inacio-lula-da-silva-por-ocasio-de-sessao-do-conselho-de-direitos-humanos-da-onu-genebra-15-de-junho-de-2009>. Acesso em: 20 de out. de 2021.

_____. **Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, por Ocasião de Sanção da Lei que Anistia Estrangeiros em Situação Irregular no Brasil – Brasília, 2 de julho de 2009**. Ministério das Relações Exteriores, Brasília, 27 de ago. de 2015. Disponível em: <https://www.gov.br/mre/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/discursos-artigos-e-entrevistas/presidente-da-republica/presidente-da-republica-federativa-do-brasil-discursos/discurso-do-presidente-da-republica-luiz-inacio-lula-da-silva-por-ocasio-de-sancao-da-lei-que-anistia-estrangeiros-em-situacao-irregular-no-brasil-brasilia-02-de-julho-de-2009>. Acesso em: 20 de out. de 2021.

_____. **Discurso do Senhor Presidente da República, Michel Temer, durante Reunião Alto Nível sobre Grandes Movimentos de Refugiados e Migrantes – Nova York, 19 de setembro de 2016**. Ministério das Relações Exteriores, 2016. Disponível em: www.gov.br/mre/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/discursos-artigos-e-entrevistas/presidente-da-republica/presidente-da-republica-federativa-do-brasil-discursos/discurso-do-senhor-presidente-da-republica-michel-temer-durante-reuniao-alto-nivel-sobre-grandes-movimentos-de-refugiados-e-migrantes-nova-york-19-de-setembro-de-2016. Acesso em: 15 de out. de 2021.

_____. **Discurso do Presidente da República, Michel Temer, na Abertura do Debate Geral da 72ª Sessão da Assembleia Geral da ONU – Nova York, 19 de setembro de 2017**.

Ministério das Relações Exteriores, 2017. Disponível em: gov.br/mre/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/discursos-artigos-e-entrevistas/presidente-da-republica/presidente-da-republica-federativa-do-brasil-discursos/discurso-do-presidente-da-republica-michel-temer-na-abertura-do-debate-geral-da-72-sessao-da-assembleia-geral-da-onu-nova-york-19-de-setembro-de-2017. Acesso em: 15 de out. de 2021.

HERMANN, Margaret G.; PRESTON, Thomas. **Presidents, Advisers, and Foreign Policy: The Effect of Leadership Style on Executive Arrangements**. Political Psychology, v. 15, n. 1, 1994.

HERMANN, Margaret G.; HERMANN, Charles F. Who Makes Foreign Policy Decisions and How: An empirical inquiry. **International Studies Quarterly**, v. 33, n 4, p. 361 - 387. dez. 1989.

HUDSON, Valerie M. Foreign Policy Analysis: Actor-specific theory and the ground of international relations. **Foreign Policy Analysis**, p. 1 - 30, 2005.

_____. **Foreign Policy Analysis Classic and Contemporary Theory**. 2 ed. Lanham: Rowman & Littlefield, 2014.

JARDIM, Tarciso Dal Maso. A Lei Migratória e a Inovação de Paradigmas. In: **Cadernos de Debates Refúgio, Migrações e Cidadania**. Brasília: Instituto Migrações e Direitos Humanos, dez. de 2017.

JORDÃO, Fernando. Cinco Pontos para Entender a Saída do Brasil do Pacto Migratório da ONU. **Correio Braziliense**, [s.l.], 10 de jan. de 2019. Disponível em: <https://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/brasil/2019/01/10/interna-brasil,729949/cinco-pontos-para-entender-saida-do-brasil-do-pacto-migratorio-da-onu.shtml>. Acesso em: 15 de out. de 2021.

JUBILUT, Liliana Lyra *et al.* A Necessidade de Proteção Internacional no Âmbito da Migração. **Revista direito GV**, [s.l.], v. 6, n. 1, p. 275 - 294, jun. 2010.

_____. **Migrantes, Apátridas e Refugiados: Subsídios para o aperfeiçoamento de acesso a serviços, direitos e políticas públicas no Brasil**. Brasília: IPEA, 2015.

KUSSUNOKI FILHO, Joji. **Migration Diplomacy no Contexto Brasileiro**: Estudo de caso da migração venezuelana e da operação acolhida. 27 de abr. de 2020. 33p. Especialização (Curso de Especialização em Relações Internacionais) Relações Internacionais, Universidade de Brasília, Brasília - DF, 16 de set. de 2021.

LAMPREIA, Luis Felipe. A Política Externa do Governo FHC: Continuidade e renovação. **Revista Brasileira de Política Internacional**. v. 2, n. 42, p. 5 – 17, 1998.

LIMA, Maria Regina Soares de; ALBUQUERQUE, Marianna. O Estilo Bolsonaro de Governar e a Política Externa. **Boletim OPSA**, [s.l.], v.1, n. 1, jan. / mar., 2019.

LONDOÑO NIÑO, EDGAR ANDRÉS. Questão de segurança ou de direitos humanos? A imigração venezuelana e as mudanças na Política Externa Brasileira. **Mural Internacional**, [s.l.], v. 9, n. 1, p. 122 – 137, jan. 2019.

MACÊDO, Marília Fernandes Rodrigues de. **A Influência da Política Externa Brasileira na Atração de Migrantes Haitianos**. 10 de abr. de 2019. 96 p. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais – Estudos Comparados Sobre as Américas) – Universidade de Brasília, Brasília, 9 de jan. de 2020.

MARTINO, Andressa Alves; MOREIRA, Julia Bertino. A política migratória brasileira para venezuelanos: do “rótulo” da autorização de residência temporária ao do refúgio (2017-2019). **Rev. Interdiscip. Mobil. Hum.**, Brasília, v. 28, n. 60, p. 151 – 166, dez. 2020.

MENDES, José Sacchetta Ramos; MENEZES, Fábio Bensabath Bezerra de. Política migratória no Brasil de Jair Bolsonaro: “perigo estrangeiro” e retorno à ideologia de segurança nacional. **Revista Crítica de Humanidades**, Salvador, vol. 3, n. 247, p. 302 - 321 mai. / ago. 2019.

MIGRATION DATA PORTAL. **Brazil - Key Migration Statistics**. 2020. Disponível em:

www.migrationdataportal.org/data?cm49=76&focus=profile&i=stock_abs_&t=2020. Acesso em: 23 de set de 2021.

_____. **Migration Policies and Governance**. 2021. Disponível em: <www.migrationdataportal.org/themes/migration-policies-and-governance>. Acesso em: 23 de set. de 2021.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA. **Portaria Nº 666, de 25 de julho de 2019**. Diário Oficial da União, [s.l.], 26 de julho de 2019. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-666-de-25-de-julho-de-2019-207244569>. Acesso em: 08 de set. de 2021.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. 51ª Sessão da Comissão de Direitos Humanos Discurso do Ministro das Relações Exteriores, Embaixador Luiz Felipe Lanlpreia, na solenidade de abertura da 51ª Sessão da Comissão de Direitos Humanos, em Genebra, em 31 de janeiro de 1995. In: **Resenha de Política Exterior do Brasil**. Brasília, 1995.

MIRANDA, Samir Perrone de. A “nova política externa brasileira” de Temer para a América do Sul. **Conjuntura Austral**, [s.l.], v. 10, n. 51, p. 126 - 138, 2019.

MOISÉS, José Álvaro. O Desempenho do Congresso Nacional no Presidencialismo de Coalizão 1995 - 2006. In: **O Papel do Congresso Nacional no Presidencialismo de Coalizão**. Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer-Stiftung, 2011.

MOREIRA, Danilo Sorato Oliveira. As semelhanças entre os governos Temer e Bolsonaro na Política Externa (2016-2019). **Revista Neiba**, [s.l.], v. 9, n. 1, 2020.

MOREIRA, Julia Bertino. Política Externa e Refugiados no Brasil: Uma análise sobre o governo Lula (2003-2010). **Carta Internacional**, v. 10, n. 3, p. 133 - 151, 2015.

_____. Política Externa e Refugiados no Brasil: Uma análise sobre o governo Lula. In: **Encontro Nacional da ABRI**, 5. 2015. Belo Horizonte. (Anais do 5º Encontro Nacional da ABRI). Belo Horizonte, Abril, 2015. p. 1 - 16.

_____. Redemocratização e direitos humanos: a política para refugiados no Brasil. **Revista Brasileira de Política Internacional**, [s.l.], v. 53, n. 17, p. 111 - 129, 2010.

MOREIRA JÚNIOR, Hermes. Política Externa Brasileira no Início do Século XXI: diversificação, realinhamento e dependência. **Entre Lugar**, [s.l.], v. 11, n. 21, p. 240 – 260, 2020.

OLIVEIRA, Antônio Tadeu Ribeiro de. A Transição na Legislação Migratória: Um estudo empírico para o período 1980 - 2019. **Périplos: Revista De Estudos Sobre Migrações**, [s.l.], v. 4, n. 2, p. 36 – 64. out. / nov. de 2020.

_____. Nova lei brasileira de migração: avanços, desafios e ameaças. **Revista Brasileira de Estudos de População**, v. 34, p. 171-179, 2017.

OLIVEIRA, Cesar Augusto Tavares. A Política Externa do Governo Temer: Características e oportunidades de uma política pública negligenciada. **Fronteira: Revista De iniciação científica Em Relações Internacionais**, [s.l.], v. 17, n. 34, p. 296-309, 2018.

OLIVEIRA, Henrique Altemani de. **Política externa brasileira**. 3 ed. São Paulo: Saraiva, 2005.

ONU. **Conferência Intergovernamental Encarregada de Aprovar o Pacto Mundial para a Migração Segura, Ordenada e Regular**. Marrakech. Organização das Nações Unidas, Marrocos, 11 de dez. de 2018. Disponível em: <https://undocs.org/es/A/CONF.231/3>. Acesso em: 02 de out. de 2021.

ONU MIGRACIÓN. **Glosario de la OIM Sobre Migración**. Organización Internacional para las Migraciones (OIM), 2019. Disponível em: <https://publications.iom.int/system/files/pdf/iml-34-glossary-es.pdf>. Acesso em: 23 de set. de 2021.

PAIXÃO, Guilherme Stolle et al. A Política Externa Interina e os Riscos à Integração Regional. **Conjuntura Austral**, [s.l.], v. 7, n. 37, p. 81 - 93, 2016.

PINHEIRO, Leticia; LIMA, Maria Regina Soares de; HIRST, Mônica. A Política Externa Brasileira em Tempos de Novos Horizontes e Desafios. **Nueva Sociedad**, dez. 2010. Disponível em: https://static.nuso.org/media/articles/downloads/p6-2_1.pdf. Acesso em: 21 de out. de 2021.

PÓVOA NETO, Helion. O Erguimento de Barreiras à Migração e a Diferenciação dos “Direitos à Mobilidade”. **Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana**, [s.l.], v. 16, n. 31, p. 394 – 400, 2008.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Presidência da República, [s.d.]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 03 de set. de 2021.

PRETO, Alessandra Falcão. **O Conceito de Diplomacia Presidencial**: O papel da presidência da república na formulação de política externa. 2006. 99 p. Dissertação (Mestrado em Ciências Políticas) - São Paulo, 2006.

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.

RIBEIRO, Pedro Feliú; PINHEIRO, Flávio. **Presidents, Legislators, and Foreign Policy in Latin America**. Contexto Internacional. Rio de Janeiro, v. 38, n. 1, p. 467 – 501, jan. / abr. 2016.

RICUPERO, Rubens. **A Diplomacia na Construção do Brasil 1750 - 2016**. 1 ed. Rio de Janeiro: Versal, 2017.

_____. Sustentabilidade, Bem-estar e Direitos Humanos. **Rev. Cadernos de Campo**. Araraquara, v. 17, n. 28, p. 131 - 139, jan./jun. 2020.

SALES, Camila Maria Risso. **Relações internacionais e política externa do Brasil nos governos FHC e Lula**. 2007. 156 p. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) - Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas – SP, 2007.

SALLES, Denise M. N. N. L.; GONÇALVES, Fernanda C. N. I. **A Atuação do Estado Brasileiro na Proteção dos Refugiados: A distância entre a legislação e a garantia dos direitos humanos**. 3º Seminário de Relações Internacionais Graduação e Pós-Graduação da ABRI 29 e 30 de setembro, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, [s.d.].

SARAIWA, Miriam Gomes. The democratic regime and the changes in Brazilian foreign policy towards South America. **Brazilian Political Science Review**, [s.l.], v. 14, n. 3, 2020.

SARAIWA, Miriam Gomes; GOMES, Zimmer Bom. Os limites da política externa de Dilma Rousseff para a América do Sul. **Relaciones Internacionales**, v. 25, n. 50, 2016.

SARAIWA, Miriam Gomes; SILVA, Álvaro Vicente Costa. Ideologia e Pragmatismo na Política Externa de Jair Bolsonaro. **Relações internacionais**. [s.l.], v. 1, n.64, p.117 - 137. dez. 2019.

SENRA, Ricardo. Na Índia, Bolsonaro diz que, no Brasil, imigrantes têm 'mais direito que nós'. **BBC News**, Nova Déli jan. de 2020. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/internacional-51250357>. Acesso em: 16 de out de 2021.

SICILIANO, André Luiz. **A Política Migratória Brasileira: Desafios e limites**. 2013. 59 p. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) - Relações Internacionais, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013.

SILVA, Álvaro Vicente Costa. A política externa do governo Michel Temer (2016 - 2018): Mudanças para a legitimidade? Um teste da teoria de Charles Hermann. **Conjuntura Austral**, Porto Alegre, v.10, n.49, p.23-41, jan./mar. 2019.

SILVA, Cesar Augusto; MORAES, Thays Mello. A Política Migratória Brasileira para Refugiados e a Imigração Haitiana. **Revista do Direito**, [s.l.], v. 3, n. 50, p. 98 - 117, 2016.

SILVA, G. J *et al.* **Refúgio em Números**. 6 ed. Brasília, DF: OBMigra, 2020.

SOARES, Ingrid. Em Roraima, Bolsonaro Filma Refugiados: "Não quero isso para nosso país". **Correio Braziliense**, [s.l.], 26 de out. de 2021. Disponível em: <https://www.correio braziliense.com.br/politica/2021/10/4958136-em-roraima-bolsonaro-filma-refugiados-nao-quero-isso-para-nosso-pais.html>. Acesso em: 12 de out. de 2021.

SOUSA, Viviane; LEITE, Isabela. Deportações de Estrangeiros Crescem 5.708% no Brasil em 2020. **G1**, [s.l.], 21 de fev. de 2021. Disponível em: <https://g1.globo.com/mundo/noticia/2021/02/21/deportacoes-de-estrangeiros-crescem-5708percent-no-brasil-em-2020.ghtml>. Acesso em: 13 de set. de 2021.

SOUZA, André Luiz Coelho Farias de; SANTOS, Vinícius Silva dos. A análise da política externa do governo Dilma Rousseff na perspectiva dos pronunciamentos oficiais na ONU. **Mural Internacional**, [s.l.], v. 5, n. 2, jul. / dez. 2014.

TEITELBAUM, Michael S. Immigration, Refugees, and Foreign Policy. **International Organization**, [s.l.], v. 38, p. 429 – 450, 1984.

TOMEI, Stefano Andrade. Metapolítica: A ideologia na política externa do governo Bolsonaro no ano de 2019. **R. ÍANDÉ – Ciências e Humanidades**. São Bernardo do Campo, v. 5, n. 1, p. 102 - 118, mar. 2021.

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**, Santa Cruz do Sul, v. 1, n. 47, p. 22 - 43, jan. / jun. 2016.

_____. **Migrações Internacionais e Agência Estatal**: O estado da arte no Brasil. Beau Bassin: Novas Edições Acadêmicas, 2017.

_____. Migração Venezuelana para o Brasil: Considerações geopolíticas e fronteiriças sobre a atuação governamental brasileira. **Aldea Mundo**, [s.l.], v. 24, n. 48, p. 69 – 80, jul. 2019.

_____. Governança Migratória na Administração Rousseff: Panoramas e o visto humanitário. **Monções: Revista de Relações Internacionais da UFGD**, [s.l.], v. 8, n. 16, p. 100 - 134, 2019.

_____. **Política Externa Migratória Brasileira**: A política migratória do Brasil. In: **7º Encontro da Associação Brasileira de Relações Internacionais**, 7, 2019, Belo Horizonte, p. 1 – 25, 2019.

_____. **Política Externa Migratória Brasileira**: Das migrações de perspectiva à hiperdinamização das migrações durante os governos Lula da Silva e Dilma Rousseff. 2018. 629 p. Tese (Doutorado em Estudos Estratégicos Internacionais) – Faculdade de Ciências Econômicas, UFRGS, Porto Alegre, 2018.

UEBEL, Roberto Rodolfo Georg; RANINCHESKI, Sonia. Pontes ou muros? As diferentes ações dos governos de Lula da Silva, Dilma Rousseff e Michel Temer em relação às migrações internacionais para o território brasileiro. **OIKOS**, Rio de Janeiro, v. 16, n. 2, p. 79 – 100, 2017.

UOL NOTÍCIAS. Bolsonaro critica Lei de Migração e fala em barrar "certo tipo de gente". **Uol Notícias**, dez. de 2018. [s.l.], Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2018/12/12/bolsonaro-critica-lei-migracao-certo-tipo-de-gente-dentro-de-casa.htm>. Acesso em: 29 de out. de 2021.

_____. Bolsonaro Propõe Mais Controle e Campos para Refugiados Venezuelanos. **Notícias**. [s.l.], nov. de 2018. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/ultimas-noticias/deutschewelle/2018/11/24/bolsonaro-propoe-mais-controle-e-campos-para-refugiados-venezuelanos.htm>. Acesso em: 29 de out. de 2021.

VAN DIJK, T. A. **Ideology and Discourse: A multidisciplinary introduction**. Barcelona: Pompeu Fabra University, 2003.

VENTURA, Deisy de Freitas Lima; ILLES, Paulo. Qual a Política Migratória do Brasil? **Le Monde Diplomatique Brasil**, São Paulo, v. 2, n. 56, 2012.

VIDIGAL, Carlos Eduardo. Bolsonaro e a Reorientação da Política Exterior Brasileira. **Meridiano 47**, Brasília – DF, v. 20, n.4, dez. 2019.

VIDIGAL, Carlos. Eduardo; BERNAL-MEZA, R. Bolsonaro Versus Rio Branco: Transição hegemônica, América do Sul e política externa. **Revista de Relaciones Internacionales**, [s.l.], v.15, n. 2, p.11 – 26, jul. / dez. 2020.

VIGEVANI, Tullo; CEPALUNI, Gabriel. A Política Externa de Lula da Silva: A estratégia da autonomia pela diversificação. **Contexto Internacional**. Rio de Janeiro, v. 29, n. 2, p. 273-335, jul. / dez. 2007.

VIGEVANI, Tullo; OLIVEIRA Marcelo F. de; CINTRA, Rodrigo. Política Externa no Período FHC: A busca de autonomia pela integração. **Tempo Social – USP**, São Paulo, v. 15, n.2, p. 31 – 61, nov. 2003.

VITOR, Frederico. Bolsonaro vê imigrantes como “ameaça” e chama refugiados de “a escória do mundo”. **Jornal Opção**. [s.l.], set. de 2015. Disponível em: <https://www.jornalopcao.com.br/ultimas-noticias/bolsonaro-ve-imigrantes-como-ameaca-e-chama-refugiados-de-a-escoria-do-mundo-46043/>. Acesso em: 19 de out. de 2021.

VIZENTINI, Paulo Fagundes. **Relações Internacionais do Brasil: De Vargas à Lula**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2008.

WENDEN, Catherine Wihtol de. New Migrations. **Sur - International Journal on Human Rights**, [s.l.], v. 13, n. 23, p. 17 - 27, 2016.