

SÉCULO XXI

REVISTA DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS

XXI

ESPM

V. 14, Nº 1, Jan-Jun 2023



nepri **ESPM**

núcleo de estudo e pesquisa
em relações internacionais

APRESENTAÇÃO

Ana Regina Falkembach Simão¹
Roberto Rodolfo Georg Uebel²

A pandemia de COVID-19 teve finalmente o seu término declarado pela Organização Mundial da Saúde em maio de 2023, enquanto esta edição era preparada. No entanto, persistem os conflitos no Leste Europeu, incluindo a Guerra na Ucrânia e as tensões geopolíticas e geoeconômicas que parecem estar longe de terminar.

Observamos um mundo cada vez mais pós-ocidental, com avanços rápidos nos processos de multilateralização e no engajamento da sociedade civil com temas globais, seja por meio dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da Agenda 2030, seja pelo ESG, sigla que vem ganhando cada vez mais destaque nas Relações Internacionais.

Os treze artigos que compõem esta edição do Século XXI, que retomou a sua publicação semestral de maneira regular em 2022, abordam essas temáticas e trazem questionamentos interessantes sobre o rumo das Relações Internacionais e do próprio Sistema Internacional.

O volume também inclui um dossiê especial organizado pelo Observatório das Migrações Internacionais no Rio Grande do Sul, vinculado ao curso de Relações Internacionais da ESPM Porto Alegre, com os artigos apresentados no 2º Seminário Internacional "Migrações e Pandemia da COVID-19: As migrações internacionais no pós-pandemia e em tempos de guerra", realizado em junho de 2023. Este seminário contou com o apoio do projeto "*Impactos Socioeconômicos da COVID-19 em Imigrantes no Estado do Rio Grande do Sul: mensuração e mitigação dos efeitos da pandemia e governança de saúde pública*", financiado pela Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio Grande do Sul.

Desejamos a todos uma excelente leitura e reflexões produtivas sobre as dinâmicas e contextos abordados em cada um dos treze artigos.

Os editores.

Porto Alegre, 18 de julho de 2023.

¹ Coordenadora do Curso de Relações Internacionais da Escola Superior de Propaganda e Marketing de Porto Alegre (ESPM-POA). Editora-chefe da Revista Século XXI. E-mail: asimao@espm.br.

² Professor do Curso de Relações Internacionais da Escola Superior de Propaganda e Marketing de Porto Alegre (ESPM-POA). Editor associado da Revista Século XXI. E-mail: roberto.uebel@espm.br

HISTÓRICO DE INTEGRAÇÃO REGIONAL DIGITAL DA UNIÃO EUROPEIA: DA COMUNIDADE EUROPEIA DO CARVÃO E DO AÇO AO MERCADO ÚNICO DIGITAL

*Glória M. Sandi*³
SAP SE

Resumo

O presente artigo tem como objetivo explicar e analisar o histórico de integração regional digital da União Europeia a luz da teoria Neofuncionalista. O artigo guia o leitor desde os primórdios de uma ideia de unificação europeia, chegando na primeira união supranacional consolidada entre países europeus – a Comunidade Europeia do Carvão e do Aço, ainda completamente analógica – até a esfera mais profunda de integração regional digital europeia representada pelo Mercado Único Digital da União Europeia.

Palavras-chave: União Europeia, Integração Regional, Mercado Único Digital, Integração Digital, História da União Europeia.

HISTORY OF REGIONAL DIGITAL INTEGRATION OF THE EUROPEAN UNION: FROM THE EUROPEAN COAL AND STEEL COMMUNITY TO THE DIGITAL SINGLE MARKET

Abstract

The following article explains and analyzes the history of digital regional integration of the European Union considering the Neofunctionalist theory. The article guides the reader from the origins of an idea of European unification, leading to the first consolidated supranational union between European countries – the European Coal and Steel Community, still completely analog – tied to the deepest sphere of European digital regional integration represented by the Single Digital Market of the European Union.

Keywords: European Union, Regional Integration, Digital Single Market, Digital Integration, History of the European Union.

³ Bacharela em Relações Internacionais (ESPM, Porto Alegre, RS). Especialista em Proteção de Dados e Gestora de Projetos (SAP SE, São Leopoldo, RS). E-mail: gloria-ms@outlook.com.

1. INTRODUÇÃO

O artigo começa contextualizando o leitor nos principais movimentos que antecederam uma integração formal europeia. São citados brevemente o Movimento Pan-Europeu, de 1923, a Federação Europeia, de 1929, e a proposta para Estados Unidos da Europa, de 1930. Após, passa-se brevemente pelas três principais hipóteses teóricas que tentaram explicar o que estava acontecendo na Europa na metade do século XX – focando na teoria sobre valente para o contexto factual da união regional europeia, a teoria Neofuncionalista de Ernst Haas (HAAS, 1958) (HAAS, 1961). Então, é feita a contextualização do pós-Segunda Guerra, período histórico onde emerge a primeira união regional supranacional da Europa: a Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (CECA). A contextualização histórica se estende até a configuração atual da União Europeia e o Mercado Único Digital. A autora foca nos diferentes marcos históricos e legais que levaram ao aprofundamento da integração político-econômica-legal dos países pertencentes à União. A análise da autora é sustentada inclusive por dados sobre o mercado digital europeu e a economia da União Europeia. Finalmente, apresentam-se as considerações finais.

2. BREVE HISTÓRICO DE INTEGRAÇÃO DA UNIÃO EUROPEIA

Desde os princípios do século XX, movimentos liderados por diferentes pensadores europeus já formulavam a hipótese de uma integração formal europeia. O primeiro foi o Movimento Pan-Europeu, de 1923, cujo ideólogo foi o filósofo e político austríaco Richard Nikolaus von Coudenhove-Kalergi. Em seu manifesto intitulado "Paneuropa", Kalergi defendeu o projeto de uma confederação de países europeus e fundou a União Internacional Pan-Europeia, um movimento político que almejava alcançar a constituição de uma entidade política que transcenderia os estados nacionais: os Estados Unidos da Europa (BBC NEWS MUNDO, 2018). Porém, o movimento não recebeu tração suficiente. As seguintes propostas similares, em 1929 pelo então Primeiro-Ministro Francês, Aristide Briand, da Federação Europeia, e em 1930, pelo ex-Primeiro-Ministro Britânico Winston Churchill, dos Estados Unidos da Europa, obtiveram grau de sucesso similares (THE GUARDIAN, 2019) (MAUTER, 1998) (UNIÃO EUROPEIA, 2017).

O embrião da União Europeia desabrocha realmente no Pós Segunda Guerra Mundial. O cenário é devastador: milhões de vidas perdidas, cidades arruinadas, economia desestabilizada e meios de produção quase totalmente destruídos. O estrago da Segunda Guerra Mundial foi tão extenso que os países sabiam que a única possibilidade de a Europa se reconstruir para voltar a tempos de prosperidade seria com o trabalho conjunto e a cooperação entre as nações europeias - há tão pouco, inimigas - e de seus aliados - principalmente dos Estados Unidos. O objetivo de todos era de trabalhar no hoje para, no futuro, consolidar uma Europa unida, em paz e próspera (UE, 2020a).

O primeiro nível de integração entre os países europeus se inicia com a Comunidade Europeia do Carvão e do Aço, em 1951. Uma união entre Alemanha, Bélgica, França, Itália, Luxemburgo e os Países Baixos, que coloca o controle da produção do carvão e do minério de aço sob uma autoridade única. Isso porque o carvão e o aço são considerados insumos básicos para o poder de guerra e, assim, com a produção dos países sendo monitorada por um órgão comum, o risco de guerra diminuiu concomitantemente com o aumento da cooperação entre os países (UE, 2020a).

Os primeiros passos visavam incentivar a cooperação econômica, partindo do pressuposto de que se os países tivessem relações comerciais entre si se tornariam economicamente dependentes uns dos outros, reduzindo assim os riscos de conflitos (UE, 2020a, s.p.).

Em 1957, a integração europeia dá mais um passo à frente com o estabelecimento da Comunidade Econômica Europeia (CEE) - o chamado “Mercado Comum” -, criada por meio do Tratado de Roma. Os primeiros signatários do tratado são os mesmos seis países fundadores da Comunidade Europeia do Carvão e do Aço, os quais iniciam a integração com base em um Mercado Comum, a qual abrangia uma série de bens e serviços. Assim, progressivamente eliminam-se barreiras alfandegárias, restrições quantitativas sobre as mercadorias e cria-se a TEC (Tarifa Externa Comum), a qual é aplicada homoganeamente sobre todos os produtos e serviços em circulação entre os países signatários.

Nesse contexto, Ernst Haas, cientista político Alemão contemporâneo aos acontecimentos do Pós-Guerra, cria a teoria Neofuncionalista procurando explicar o processo de integração europeia e porque os estados aceitam fazer parte da

organização supranacional. Segundo sua teoria, o Neofuncionalismo descreve e explica o processo de integração regional com referência à maneira como três fatores causais interagem: a crescente interdependência econômica entre as nações, a capacidade organizacional para resolver disputas e construir regimes jurídicos internacionais, e as regras de mercado supranacionais que substituem os regimes regulatórios nacionais (HAAS, 1958) (HAAS, 1961).

Logo, em 1968, tem-se uma União Aduaneira completa entre esses seis países. Ao passo que o primeiro alargamento da Comunidade Europeia ocorre em 1973, com a entrada do Reino Unido, da Dinamarca e da Irlanda. Em seguida, a queda dos dois últimos regimes ditatoriais de direita na Europa, o de Salazar no Portugal e o do General Franco na Espanha, abrem prerrogativa para que esses países também se unam à CEE. Assim, em 1986, ocorre a entrada de Portugal e Espanha, na Comunidade Europeia, cinco anos após o ingresso da Grécia no bloco (UE, 2020a).

Já na segunda metade da década de 1980, a Europa encontra-se em mutação. Em 1986 é assinado o Ato Único Europeu, o qual passa a valer em julho de 1987 e consiste em um tratado que propõe um grande programa de seis anos para desburocratizar e facilitar o livre fluxo de comércio entre os países da Comunidade Europeia, acabando por constituir o Mercado Único. Além disso, em novembro de 1989, - dois anos antes da oficial dissolução da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), que controlava a Alemanha Oriental - ocorre a marcante queda do Muro de Berlim e as fronteiras entre a Alemanha de Oriental e a Ocidental são abertas pela primeira vez em 28 anos, o que leva à reunificação das duas Alemanhas, com o povo da Alemanha do Leste passando, então, a integrar o bloco europeu (UE, 2020a).

Nos próximos anos, a queda do comunismo na Europa assiste a aproximação entre os diferentes países europeus e, na primeira metade dos anos 1990, ocorrerem dois acontecimentos vitais para a integração. Em 1992, é assinado o Tratado de Maastricht, o qual vai além do Ato Único Europeu ao propor uma União Econômica e Monetária entre os países signatários. E, em 1993, é concluído o Mercado Único, contemplando as “quatro liberdades”: livre circulação de bens, de serviços, de pessoas e de capitais (UE, 2020a). E Como previu Haas sob a ótica Neofuncionalista:

O que começou por ser uma união meramente econômica evoluiu para uma organização com uma vasta gama de domínios de intervenção, desde o clima, o ambiente e a saúde até às relações externas e a segurança, passando pela justiça e a migração (UE, 2020a, s.p.).

Desse modo, em 1993, a Comunidade Econômica Europeia (CEE) passou a chamar-se União Europeia (UE), de modo a refletir esta evolução. Ademais, em 1995, ocorre mais um alargamento, e a União Europeia acolhe três novos Estados-Membros: a Áustria, a Finlândia e a Suécia (UE, 2020a).

Figura 1 - A Bandeira da União Europeia⁴



Fonte: União Europeia

Em outubro de 1997, o Acordo de Schengen passa a integrar o quadro institucional e jurídico da União Europeia, pela via do Tratado De Amsterdã. O acordo delimita o Espaço Schengen: área de livre circulação de pessoas dentro dos países signatários, sem a necessidade de apresentação de documentação entre as fronteiras. Com o mesmo, aliado a outras iniciativas, a Europa encontra-se cada vez mais interdependente e interligada. Milhões de jovens europeus passam a serem estimulados a viajar e a completar seus estudos em outros países europeus além do

⁴ Poucos sabem, mas a origem da bandeira da União Europeia remonta aos primeiros anos de integração. Em 1955, o Conselho Europeu escolheu o presente design para uso próprio e, em 1985, o Parlamento Europeu decidiu que a bandeira a representar todos os países pertencentes ao bloco deveria ser a mesma. A bandeira apresenta um círculo de 12 estrelas douradas sobre um fundo azul. As estrelas representam os ideais de unidade, solidariedade e harmonia entre os povos, e o círculo representa a união entre os países pertencentes ao bloco (UE, 2020b).

seu país de origem, ampliando, assim, os horizontes e as possibilidades desses jovens, bem como o seu entendimento geral sobre a União Europeia e os países que a integram (UE, 2020a).

Seguindo a trilha histórica, a União Europeia adentra o século XXI com o Tratado de Nice (2001) o qual, entre outros assuntos, propõe a Carta de Direitos Fundamentais da União Europeia. Neste ponto, a maioria dos países da União já utilizam o Euro e, em 2004, ocorre o maior alargamento da história da UE, com a adesão de dez Estados-Membros pertencentes ao Leste Europeu: Malta, Chipre, Eslovênia, Lituânia, Letônia, Estônia, Tchêquia, Hungria, Polônia e Eslováquia. Aos quais segue a entrada da Romênia e da Bulgária, em 2007 (UE, 2020a). Na mesma década, é assinado o Tratado de Lisboa (2009), o qual equipa a UE com instituições modernas e com métodos de trabalho mais eficientes (PARLAMENTO EUROPEU, 2020a).

Abalada pela Crise dos Subprimes (2008) de repercussão global, em 2013, a União Europeia cria a União Bancária, um sistema de supervisão e resolução bancárias ao nível da UE que funciona com base em regras comuns a toda a União e que garante, assim, serviços bancários que oferecem maior segurança, robustez e estabilidade financeira para seus países membros (CONSELHO EUROPEU, 2020a). No mesmo ano, ocorre a última adição à União Europeia até agora, com a entrada da Croácia. Enquanto em 31 de janeiro de 2020, houve a primeira baixa no bloco, quando o Reino Unido oficialmente deixou a UE, em um movimento que ficou conhecido como Brexit. Desse modo, totalizam-se os 27 Estados-Membros atuais, os quais podem ser visualizados no mapa da página seguinte com os seus respectivos territórios, juntamente com os países candidatos e potenciais candidatos a adentrar a União Europeia (UE, 2020a) (COMISSÃO EUROPEIA, 2020b).

Atualmente, a Europa encontra-se em paz duradoura há 75 anos, ou seja, desde o final da Segunda Guerra Mundial. Esse é o maior período que a Europa esteve em paz desde 1500 d.C., sendo essa uma das mais importantes métricas de sucesso da União Europeia - a qual foi fundada, como exposto anteriormente, justamente para evitar conflitos e aumentar a cooperação entre os países da região (UE, 2020c).

Figura 2 - Mapa da União Europeia



Fonte: Comissão Europeia, 2020c

Em 2020, a União Europeia constitui o principal bloco comercial do mundo, sendo o maior exportador mundial de bens e serviços e o maior mercado de importação para mais de 100 países. Ademais, a UE apresenta o nível de integração mais profundo que existe entre países no mundo, o qual é firmemente sustentável por instituições democráticas e transparentes, as quais aparecem nas citações deste artigo. Para além do seu firme desenvolvimento econômico, estabilidade política, econômica e social, mobilidade e crescimento, a UE é um dos atores internacionais mais engajados do Sistema Internacional, estando presente, seja como membro ou parceira, em praticamente todos os Órgãos Internacionais, incluindo a Organização das Nações Unidas (ONU) - sobre a qual o seu papel foi essencial desde o início, em 1945, e onde possui um assento permanente no Conselho de Segurança, representado pela França. Em conjunto, a UE e os seus países membros são os maiores doadores mundiais em se tratando de ajuda humanitária. E ainda, a UE desempenha um papel vital a nível diplomático, se colocando como promotora de estabilidade, segurança e prosperidade, de democracia, das liberdades fundamentais e do Estado de direito a nível internacional (UE, 2020c).

Finalmente, dada a contextualização inicial e relembrada a história da União Europeia, pode-se entender a relevância do bloco, tanto internamente quanto internacionalmente, bem como a profunda integração e cooperação entre os membros pertencentes. Agora, adentra-se mais uma camada de complexidade e passa-se para as definições relacionadas ao Mercado Único, para, após, adentrar-se o Mercado Único Digital.

3. O MERCADO ÚNICO DA UNIÃO EUROPEIA

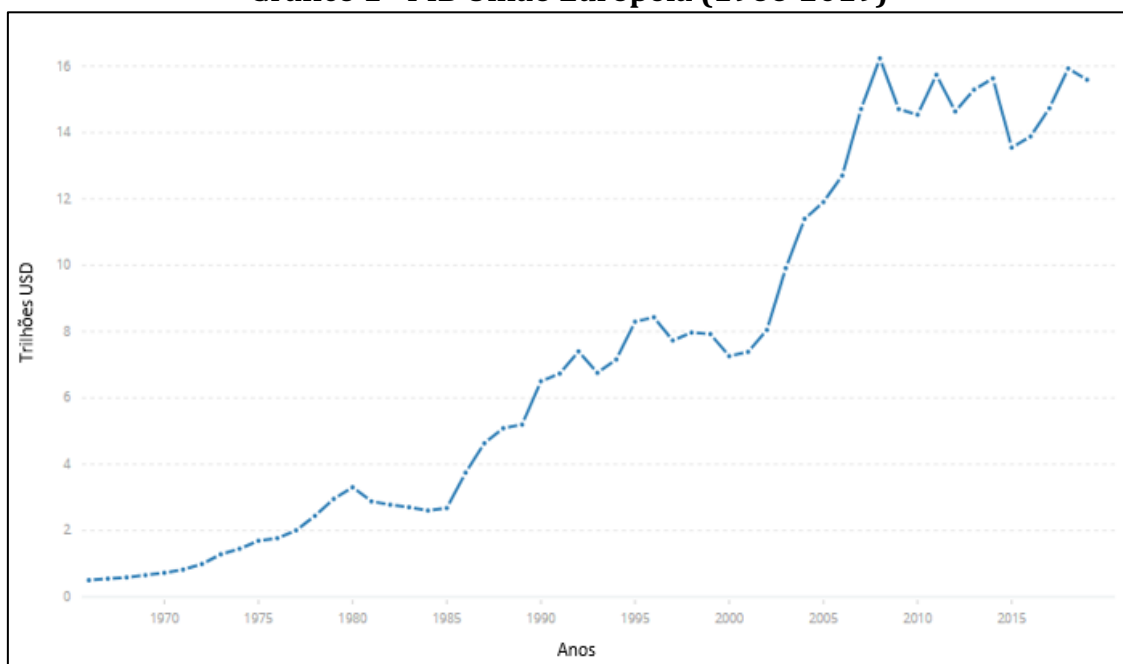
A entidade que permeia todas as trocas entre os países da União e que incentiva o crescimento econômico é o Mercado Único da União Europeia. Iniciado pelo Ato Único Europeu de 1987 e concluído em 1993, o mesmo representa 450 milhões de consumidores e 22,5 milhões de pequenas e médias empresas (PME). O principal objetivo da Comissão Europeia sobre o Mercado é garantir a livre circulação de mercadorias entre os países signatários e estabelecer elevados padrões de segurança para os consumidores europeus. Segundo a Comissão, pode-se entender o Mercado Único como um território sem fronteiras internas ou outros obstáculos regulamentares à livre circulação de mercadorias e serviços entre os países pertencentes à UE (COMISSÃO EUROPEIA, 2020d).

Um mercado único funcional estimula a economia de maneira geral, porque promove a concorrência e o comércio, melhora a eficiência, aumenta a qualidade dos produtos e serviços em circulação e ajuda a reduzir os preços, principalmente pela eliminação da dupla-taxação. O Mercado Único europeu pode ser considerado uma das maiores conquistas da UE, a qual impulsionou o crescimento econômico e facilitou imensamente a vida cotidiana das empresas e dos consumidores europeus, de uma maneira considerada pioneira e inovadora internacionalmente. (COMISSÃO EUROPEIA, 2020d)

Já ao que toca o mercado europeu em números, ao ser calculado o PIB da União Europeia, em 2019, o mesmo totalizou US\$15,593 trilhões de dólares, sendo o terceiro maior do mundo, atrás de China e Estados Unidos, e representando 13,39% da economia global. Este PIB é calculado pela compilação das contas

nacionais e regionais dos 27 Estados pertencentes à União⁵. Assim, o crescimento do PIB da União Europeia reflete, inclusive, o crescimento da União em relação à adição de Estados-Membros (WORLD BANK, 2019) (EUROSTAT, 2019^a, 2019b) (TRADING ECONOMICS, 2020).

Gráfico 1 - PIB União Europeia (1966-2019)



Fonte: EUROSTAT, 2019^a

Além disso, embora os cidadãos europeus representem apenas 6,9% da população mundial, em 2020, as suas trocas comerciais com o resto do mundo correspondem a cerca de 15,6% de todas as importações e exportações - sendo que aproximadamente 64% das mesmas ocorrem somente entre os países pertencentes ao bloco - o que representa mais uma conquista da unificação do mercado europeu. Desse modo, ao lado da China e dos Estados Unidos, a União Europeia é um dos três maiores parceiros em comércio internacional (UE, 2020d). Além disso, o setor mais

⁵ “O PIB é a medida chave num contexto mais amplo das estatísticas econômicas, muitas vezes referidas simplesmente como contas nacionais e mais formalmente designada, na UE, por contas nacionais e regionais. A designação completa das normas e métodos obrigatórios que são utilizados para compilar estas contas na UE é o Sistema europeu de contas nacionais e regionais, conhecido pela sua abreviatura: ESA (*European system of national and regional accounts*). A norma global da Organização das Nações Unidas (ONU) é designada por Sistema de Contas Nacionais (*SNA – System of National Accounts*).[...] O PIB não se obtém com um só inquérito. Na verdade, as contas nacionais são compiladas reunindo dados de uma vasta gama de fontes, incluindo inquéritos por amostragem a empresas e a agregados familiares, e também dados administrativos, como, por exemplo, as declarações de IVA (imposto sobre o valor acrescentado – um imposto sobre o valor que foi acrescentado aos produtos e serviços)” (EUROSTAT, 2019b).

relevante para a economia europeia é o de serviços, o qual contribuiu, em 2019, com 72,9% do valor agregado bruto total (EUROSTAT, 2019a).

Já para além dos países pertencentes à União Europeia e do Mercado Único, o mercado europeu se estende fortemente em direção a diversos outros países, com os quais a UE mantém acordos de livre comércio. Além do tratamento tarifário preferencial, esses acordos também incluem frequentemente cláusulas sobre facilitação do comércio e regulamentação em áreas como investimento, propriedade intelectual, compras governamentais, normas técnicas e questões sanitárias e fitossanitárias. Os países signatários totalizam 24, incluindo desde a Noruega e a Islândia, pertencentes à Área Econômica Europeia, até países externos, tais como Canadá e Coréia do Sul, bem como países caribenhos e latino-americanos (COMISSÃO EUROPEIA, 2020f).

Em adição, sobre a regulamentação do Mercado Único, a Comissão Europeia garante a aplicação da legislação da UE e pode iniciar processos por infração contra países da UE que não a cumpram. A mesma monitora o funcionamento do Mercado Único, produzindo avaliações e relatórios econômicos (COMISSÃO EUROPEIA, 2020e).

Atualmente, em um movimento que começou em 2015, o Mercado Único está passando por um processo de melhoramento cujos principais objetivos incluem (1) aperfeiçoar a mobilidade dos prestadores de serviços, (2) garantir que modelos de negócios inovadores possam florescer, (3) tornar mais fácil para os varejistas fazerem negócios além-fronteiras e (4) aprimorar o acesso a bens e serviços em toda a UE. A ideia principal é que, em um ambiente em rápida mutação, o Mercado Único precisa se adaptar a novas ideias e modelos de negócio. Uma estratégia bem-vinda no século XXI, onde os exponenciais avanços tecnológicos alteram completamente cenários políticos, de negócios ou sociais em questão de meses, semanas, ou até dias (UNIÃO EUROPEIA, 2020e).

Finalmente, é importante ressaltar que tanto as bases do Mercado Único, ou seja, a Comunidade do Carvão e do Aço (1951) e a Comunidade Econômica Europeia (o chamado Mercado Comum - 1957), quanto o próprio Mercado atual (concluído em 1993), mesmo que esse em menor grau, foram instituídos em um período analógico e compreendem o meio físico das transações. Isso posto, a instituição e as

regulamentações do Mercado Único como estão não comportam a atual digitalização da economia. Para suprir as atuais necessidades de regulamentação, desenvolvimento e integração da economia digital, foi necessário criar uma nova instituição: o Mercado Único Digital. (UNIÃO EUROPEIA, 2020a; COMISSÃO EUROPEIA, 2020d; EU4DIGITAL, 2020a).

4. O MERCADO ÚNICO DIGITAL DA UNIÃO EUROPEIA

A estratégia de unificação do Mercado Único no meio digital surgiu para solucionar um problema derivado da incapacidade do sistema político e legal de acompanhar as rápidas mudanças tecnológicas e da sociedade: como visto, em 2020, o mercado digital europeu não está integrado como o mercado físico. Isso significa que, enquanto as mercadorias e serviços transacionam livremente no Mercado Único, em meio digital, esses mesmos bens são taxados de imposto de importação, como se não houvesse integração (EU4DIGITAL, 2020a).

Tendo em mira a resolução desse problema, a Comissão Europeia lançou o *VAT E-Commerce Package* (Pacote de E-Commerce do IVA). Com o Pacote, a Comissão visa simplificar as obrigações de IVA⁶ para as empresas que efetuam vendas transfronteiriças de bens ou serviços (principalmente em meio digital) a consumidores finais, bem como garantir que os impostos sobre essas transações sejam pagos corretamente ao Estado-Membro no qual a entrega é realizada, em conformidade com o princípio da tributação no Estado-Membro de destino (COMISSÃO EUROPEIA, 2020i).

A Comissão propôs essa legislação em duas fases, sendo ela uma das prioridades sob a Estratégia para o Mercado Único Digital. As primeiras medidas entraram em vigor em 2015, abrangendo as telecomunicações, radiodifusão, e serviços eletrônicos ao consumidor. Já o segundo pacote de medidas foi adotado

⁶O Imposto sobre Valor Agregado (IVA) na União Europeia é um imposto sobre o consumo geral e generalizado calculado sobre o valor acrescentado aos bens e serviços. Aplica-se mais ou menos a todos os bens e serviços comprados e vendidos para uso ou consumo na União Europeia. Assim, os bens vendidos para exportação ou os serviços vendidos a clientes no estrangeiro normalmente não estão sujeitos ao IVA. Inversamente, as importações são tributadas para manter o sistema justo para os produtores da UE, para que possam competir em igualdade de condições no mercado europeu com fornecedores situados fora da UE. A legislação da UE exige que a taxa normal de IVA seja de pelo menos 15% e a taxa reduzida de pelo menos 5%. As taxas reais aplicadas variam entre os países da UE e entre certos tipos de produtos (COMISSÃO EUROPEIA, 2020j).

pelo Conselho em dezembro de 2017, estendendo as medidas para vendas à distância de bens de consumo, bem como para qualquer tipo de serviço transfronteiriço prestado a clientes finais em território da UE. Estas últimas medidas, também conhecidas como "Pacote de E-Commerce do IVA", serão aplicadas a partir de 1º de julho de 2021 (COMISSÃO EUROPEIA, 2020i).

O Pacote de E-Commerce do IVA compreende a Diretiva (UE) 2017/2455, a Regulamentação (UE) 2017/2454 e a Regulamentação de Implementação (UE) 2017/2459 de 2017. Em 2019, o Conselho adotou a Diretiva (UE) 2019/1995 e a Regulamentação de Implementação (UE) 2019/2026 como medidas de implementação para o Pacote. E, em fevereiro de 2020, a Comissão adotou a Regulamentação de Implementação (UE) 2020/194, que estabelece os detalhes do funcionamento do *One Stop Shop* do IVA. Esse *Mini One Stop Shop* (MOSS)⁷ é um sistema simplificado que está em vigor desde 2015 para declarar e pagar o IVA sobre o fornecimento de serviços de telecomunicações, radiodifusão e eletrônicos de empresas para o consumidor (B2C) na União Europeia (COMISSÃO EUROPEIA, 2020i).

Assim, com o Pacote de E-Commerce do IVA, a partir da metade de 2021, ao invés da norma atual - que é o uso do regime de importação -, o vendedor irá cobrar e coletar o IVA no ponto de venda aos consumidores da UE, bem como declarar e pagar esse IVA ao Estado-Membro de identificação no MOSS. Desse modo, essas mercadorias terão a isenção do IVA na importação, permitindo uma liberação rápida na alfândega e resolvendo o problema de dupla-taxação exposto anteriormente. E ainda, a Comissão espera que os negócios se beneficiem de uma redução considerável dos custos, tanto monetários quanto logísticos, para cumprimento do IVA, o que deve facilitar o comércio e colocar os negócios pertencentes à União em pé de igualdade àquelas empresas externas à UE que não cobram IVA. Além disso, é estimado que os Estados-Membros ganharão em torno de 7 bilhões de euros por ano com o aumento de receita proporcionado pelo IVA (COMISSÃO EUROPEIA, 2020i).

⁷ Você pode ver mais sobre o MOSS em https://ec.europa.eu/taxation_customs/business/vat/telecommunications-broadcasting-electronic-services/.

Com o primeiro problema resolvido, passa-se ao outro grave problema relacionado à falta de integração do mercado digital europeu, que é o uso de geobloqueadores por varejistas com o objetivo de limitar as vendas para um ou mais países específicos da UE. O professor Peter K. Yu, diretor do Centro de Direito e Propriedade Intelectual da Texas A&M University sintetiza: “Geobloqueamento restringe o acesso a conteúdos online com base na localização geográfica do usuário” (YU, 2019, p.504). Em seu artigo intitulado “*A Hater’s Guide to Geoblocking*”, Peter Yu explica que, além de gerar aborrecimento no consumidor digital, o geobloqueamento causa um impacto mais profundo pois “(...) traz sérias ramificações para o acesso à informação e ao conhecimento tanto em países desenvolvidos como em desenvolvimento” (YU, 2019, p.504). Além disso, o problema limita o comércio, assim prejudicando varejistas e consumidores. Como explica Julie Frère, porta voz da Test Achats, sobre o geobloqueamento na União Europeia:

Recusar-se a prestar serviços a um consumidor e fazê-lo pagar mais por bens porque ele reside em um país diferente da UE é o que chamamos de geobloqueamento. Isso é comum e é a prática de 40% dos varejistas online, o que cria barreiras completamente artificiais e injustificáveis, até discriminatórias, sendo que são baseadas no local de residência do consumidor (FRÈRE, 2017) (PARLAMENTO EUROPEU, 2017a).

O regulamento que limita o uso de geobloqueadores foi encaminhado pelo Parlamento Europeu no início de 2017, gerando uma série de debates entre os participantes do Grupo de Trabalho sobre o Mercado Único Digital pertencente ao Comitê do Mercado Interno e Proteção do Consumidor (IMCO) (PARLAMENTO EUROPEU, 2017b). Movimentação que resultou na Regulamentação (UE) 2018/302 da Comissão e do Parlamento Europeus, que pôs um fim ao geobloqueamento injustificado, o qual constitui, segundo a Comissão, na “discriminação entre clientes da UE para segmentar mercados ao longo das fronteiras nacionais e para aumentar os lucros em detrimento dos clientes estrangeiros” (COMISSÃO EUROPEIA, 2019a). Este regulamento faz parte de um pacote de comércio eletrônico, junto a uma proposta legislativa sobre os serviços de entrega de encomendas transfronteiriças (Diretiva (CE) 2009/22) e uma proposta legislativa para reforçar a aplicação dos direitos dos consumidores (Regulamentação (UE) No 2017/2394). Inclusive, a mesma faz parte não apenas da estratégia para o Mercado Único Digital, mas

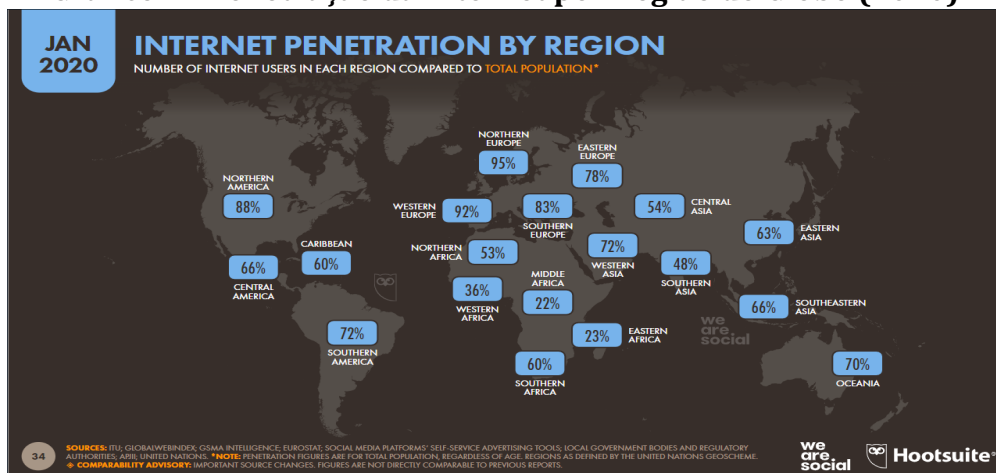
também de uma estratégia maior de integração digital da Europa, a qual será abordada com mais detalhes em breve.

No momento atual, em que a Internet e as tecnologias digitais estão revolucionando o modo de viver, interagir, e consumir das populações integradas à economia digital, como a União Europeia fortemente o é, uma Europa adequada à Era Digital é uma das 6 prioridades políticas da Comissão Europeia (EU4DIGITAL, 2020a).

Para adequar o Mercado Único da União Europeia à Era Digital, é necessário derrubar barreiras regulamentares desnecessárias e passar dos mercados nacionais individuais para um único conjunto de regras em toda a EU (EU4DIGITAL, 2020a, s.p.).

Segundo levantamento da EU4DIGITAL, uma estratégia digital corretamente implantada poderia contribuir com €415 bilhões de euros de crescimento econômico por ano, incentivando o investimento, a competição, a inovação e a geração de empregos na União Europeia. (EU4DIGITAL, 2020a)

Não obstante, antes de maiores construções, é importante entender o conceito por trás do mercado digital, bem como os números relacionados a esse mercado na União Europeia. O mercado digital é composto por lojas de *e-commerce*, *marketplaces*, páginas de prestadores de serviço e redes sociais, entre outras plataformas, onde os usuários efetuam compras, vendas, trocas, além de consumir e produzir conteúdo. Ou seja, basicamente, o mercado digital possui as mesmas funções do mercado físico, porém opera online e possui maior alcance. É importante destacar que a abrangência do mercado digital atual não seria possível sem a massificação dos computadores pessoais e, mais tarde, dos smartphones, bem como a generalização do acesso à internet (DIGITAL MARKETING INSTITUTE, 2020).

Gráfico 2 - Penetração da Internet por Região do Globo (2020)

Fonte: Hootsuite Digital Report, 2020

Em 2020, segundo o relatório da Hootsuite, referência para o setor digital, a *world wide web* conta com 4.54 bilhões usuários, tendo um crescimento médio de 9,82% nos últimos 5 anos. Já a média de penetração da internet em todo o continente europeu é de 87%, como pode ser observado no gráfico acima. Ao contabilizar apenas o Oeste e o Norte Europeu, essas regiões possuem o maior percentual de penetração da internet em relação à população do planeta, com 92% e 95% respectivamente. Os índices do Leste e do Sul Europeu também são altos, de 78% e 83% concomitantemente - o que está bem acima da média mundial, que é 59%. E o número de usuários de internet na Europa cresce a cada ano, com 11 milhões de novos usuários adicionado à rede entre janeiro de 2019 e janeiro de 2020 - um crescimento de 1,6% (HOOTSUITE, 2020).

Ademais, é importante evidenciar os números relacionados ao mercado digital global: em 2019, o e-commerce representou 16% de todo o gasto de varejo global - o equivalente a USD 3,3 trilhões de dólares, valor que representa um crescimento de 18% entre janeiro de 2019 e janeiro de 2020. Além disso, os dados de uso entre os usuários de internet⁸ surpreendem. Apenas em janeiro de 2020, 80% desses declaram ter pesquisado por um produto ou serviço online com o objetivo de compra, 90% desses visitou pelo menos um e-commerce e 74% compraram algum produto online, sendo que os dispositivos móveis contam em média por 50% das transações. Esses dados acusam a expressão do varejo digital

⁸ Estudo realizado entre os usuários de internet na faixa dos 16 aos 64 anos (HOOTSUITE, 2020).

para a economia global, bem como a pertinência do mesmo para os consumidores já conectados (HOOTSUITE, 2020).

A rapidez com que o avanço digital e, conseqüentemente, o mercado digital cresce traz consigo muitos benefícios, mas também problemas, dos quais o mais controverso é a já citada falta de regulamentação. Os dados apresentados acima ajudam a compreender o tamanho e a relevância da economia digital para o globo e, em específico, para Continente Europeu; bem como servem de justificativa para os investimentos que estão sendo feitos tanto em inovação como em regulamentação na área.

Desse modo, a Estratégia para o Mercado Único Digital da União Europeia se sustenta em três pilares: Acesso, Ambiente, Economia & Sociedade. O pilar de Acesso representa um melhor acesso a serviços e bens digitais para consumidores e empresas pertencentes à União. Já o pilar de Ambiente busca criar as circunstâncias certas e condições de concorrência equitativas para o desenvolvimento das redes digitais e serviços inovadores. E, finalmente, o pilar de Economia & Sociedade engloba a maximização do potencial de crescimento da economia digital (EU4DIGITAL, 2020a). Cada um dos três pilares fundamentais será discutido a seguir, de modo a formar uma visão holística da Estratégia para o Mercado Único Digital.

Primeiramente, sob o pilar de Acesso, a Comissão Europeia visa eliminar barreiras digitais para que as pessoas possam gozar de acesso total a todo bem ou serviço oferecido online por empresas na União Europeia. Trazer um fim às barreiras transfronteiriças injustificadas, facilitar e baratear as entregas de encomendas transfronteiriças, proteger os direitos dos consumidores em meio digital e promover o acesso livre a conteúdos digitais entre os países são os principais entregáveis da Estratégia. Para isso, diversas iniciativas aconteceram ou estão previstas para ocorrer, tais como a regulamentação sobre o geobloqueamento e as novas regras de facilitação para o cumprimento do Imposto sobre Valor Agregado, ambas explicadas anteriormente (COMISSÃO EUROPEIA, 2020k).

Além disso, houve uma revisão e implantação da Diretiva de Serviços de Pagamento (Diretiva (UE) 2015/2366), a qual é aplicável desde janeiro de 2018 e trouxe novas regras sobre serviços de entrega de encomendas transfronteiriças.

Essa diretiva é considerada uma ruptura importante para o desenvolvimento do comércio entre os Estados-Membros pois, segundo dados da Comissão, os preços de entrega de encomendas transfronteiriças são em média de 3 a 5 vezes mais elevados do que os preços de entrega doméstica em todas as categorias de produtos; sendo que 62% das empresas que desejam vender online identificam os altos custos de entrega como um problema (COMISSÃO EUROPEIA, 2020k).

Em adição, foram revisadas e implantadas novas regras sobre proteção do consumidor em 2020, sob a Diretiva (UE) 2019/771 sobre contratos para venda de bens e sob a Diretiva (UE) 2019/770 sobre contratos para fornecimento de serviços e conteúdo digital. Essas novas diretivas, de Maio de 2019, devem facilitar a compra e venda de produtos e serviços online entre os Estados-Membros, bem como desinibir tanto os vendedores, para que invistam em ampliar o seu leque de vendas para fora do seu país de origem, quanto os consumidores, que serão protegidos no caso de extravio, produto danificado, etc. A ideia é que a compra online se torne tão confiável e integrada como a compra em meio físico (COMISSÃO EUROPEIA, 2020k; 2020l).

E, finalmente, a Presidente da Comissão Europeia, Ursula von der Leyen, comprometeu-se a atualizar as regras de responsabilidade e segurança da União sobre plataformas, serviços e produtos digitais, com a proposição do novo Pacote Legislativo sobre os Serviços Digitais (*The Digital Services Act Package*). A relevância do Pacote se dá no fato de que quadro jurídico para os serviços digitais manteve-se inalterado desde a adoção da Diretiva sobre Comércio Eletrônico do ano 2000. Desde então, esta diretiva tem sido a base de regulamentação dos serviços digitais na União Europeia. Nos últimos 20 anos, foram desenvolvidas muitas novas maneiras de se comunicar, consumir e acessar informações online, e essas formas, em constante evolução, incentivam e facilitam o comércio online entre Estados-Membros da União. Além disso, ao mesmo tempo, elas trouxeram novos riscos relacionados à digitalização. Por esses motivos que a Comissão está trabalhando no novo Pacote, que atualizará as regulamentações em relação aos serviços digitais em breve (COMISSÃO EUROPEIA, 2020m).

Em um segundo momento, sob o pilar de Economia & Sociedade, a Estratégia para o Mercado Único Digital maximizará o potencial de crescimento da economia

digital europeia e da sua sociedade, para que todos os europeus possam usufruir dos benefícios relacionados à digitalização, tendo acesso às oportunidades relacionadas de maneira inclusiva. Segundo dados da Comissão, 47% da população europeia não possui competências digitais adequadas; e no entanto, é previsto que 90% dos empregos na UE exigirão algum nível de competências digitais em um futuro próximo. Para maximizar os resultados, a Comissão está lidando com as barreiras na economia de dados, sendo *The Regulation On The Free Flow Of Non-Personal Data* (A Regulamentação Sobre Trânsito Livre de Dados Não-Pessoais, em tradução informal ao português) a principal iniciativa neste sentido, a qual será discutida no próximo capítulo (COMISSÃO EUROPEIA, 2020n).

Além disso, a Comissão está definindo prioridades para padronização e interoperabilidade⁹ em áreas críticas como saúde, transporte e energia. O regulamento nesse sentido, a Regulamentação (UE) 2012/1025, é parte integrante da Estratégia Digital da UE, a qual será discutida em breve. As tecnologias em foco para o processo de padronização são 5G, Internet das Coisas (IoT), computação em nuvem (*cloud computing*), cibersegurança e tecnologias de dados (*data technologies*). Segundo a Comissão:

A ação nessas áreas pode acelerar a digitalização e ter um impacto imediato na competitividade em domínios como *eHealth*, sistemas de transporte inteligentes e veículos conectados/ automatizados, casas e cidades inteligentes, bem como manufatura avançada (COMISSÃO EUROPEIA, 2020o).

Algo muito interessante e eficiente é o fato que, nas últimas décadas, muitas das especificações técnicas de TIC (Tecnologia de Informação e Comunicação) mais comumente usadas são produzidas por fóruns e consórcios que se tornaram os principais organismos de desenvolvimento de padrões de TIC. É o artigo 13.º do Regulamento que permite à Comissão identificar as especificações técnicas das TIC para serem elegíveis para referência nos contratos públicos.

⁹ “A interoperabilidade é a capacidade de diversos sistemas e organizações trabalharem em conjunto (interoperar), de modo a garantir que pessoas, organizações e sistemas computacionais interajam para trocar informações de maneira eficaz e eficiente.” Na área das TIC - tecnologias de informação e comunicação, interoperabilidade e integração são complementares, sendo que “Integração refere-se ao processo de conectar dois ou mais sistemas gerando uma dependência tecnológica entre os mesmos e Interoperabilidade refere-se ao processo de comunicação de dois ou mais sistemas sem a geração de uma dependência tecnológica entre os mesmos”. (MELLO, MESQUITA, VIEIRA, 2015, p. 5)

Já o pilar de Ambiente engloba, verdadeiramente, toda a Estratégia Digital da UE, a qual, entre as diversas iniciativas de integração, acesso e regulamentação digital, como as explicadas anteriormente, se destaca pela sua abrangência, pioneirismo e completude. Em um pacote permeado de ações no presente com o objetivo de moldar o futuro digital da Europa, a Comissão Europeia lançou a Estratégia Digital da UE em fevereiro de 2020, a qual representa um ponto comum entre as diversas iniciativas coexistentes e que inclui a unificação do Mercado Único Digital Europeu (COMISSÃO EUROPEIA, 2020g). “Queremos que cada cidadão, cada funcionário, cada empresa tenha uma chance justa de colher os benefícios da digitalização” (VESTAGER, 2020) (COMISSÃO EUROPEIA, 2020p; 2020q). Pode-se dizer que a Estratégia possui três focos: Pessoas, Negócios e Planeta; estando alinhada com os valores da UE. Esses focos fundamentam as três principais ações da Comissão com a Estratégia para os próximos cinco anos a partir de 2020 (COMISSÃO EUROPEIA, 2020g).

A primeira ação, sob o foco de “Pessoas”, se intitula “A Tecnologia ao Serviço dos Cidadãos” e tem como principal objetivo o uso correto da tecnologia de modo a melhorar a vida diária de toda a população. Ela inclui planos de investimento para disseminação de competências digitais para todos os cidadãos europeus; bem como de proteção às pessoas contra ameaças cibernéticas, tais como *hacking*, *ransomware* e roubo de identidade. Além disso, a ação contém os compromissos de garantir que a Inteligência Artificial seja desenvolvida de forma confiável e respeitando os direitos das pessoas; de acelerar a implementação de banda larga ultrarrápida para residências, escolas e hospitais em toda a UE; e também de expandir a capacidade de supercomputação da Europa, com a finalidade de desenvolver soluções inovadoras para a medicina, transporte e meio ambiente (COMISSÃO EUROPEIA, 2020g).

Já a segunda ação, sob o foco de “Negócios” e intitulada “Uma Economia Digital Justa e Competitiva”, é a que busca assegurar que as normas da UE estejam de acordo com a economia digital, assim propondo, entre outras iniciativas, uma Lei de Serviços Digitais para fortalecer a responsabilidade das plataformas online e esclarecer as regras sobre os seus serviços online. A iniciativa também tem como um de seus principais objetivos aumentar o acesso a dados de alta qualidade e, ao

mesmo tempo, garantir que dados pessoais e sensíveis dos usuários sejam protegidos. Além disso, essa ação busca incentivar o acesso a financiamento para a comunidade vibrante de *startups* e PMEs inovadoras e de rápido crescimento, estabelecidas na UE; e, em mesmo tom, garantir que todas as empresas compitam na Europa em condições justas (COMISSÃO EUROPEIA, 2020g).

Finalmente, a terceira ação, sob o foco “Planeta” e com o título de “Uma Sociedade Aberta, Democrática e Sustentável” tem entre os seus objetivos o uso da tecnologia para auxiliar a UE a se tornar neutra em relação ao clima até 2050; incluindo ações para redução das emissões de carbono especificamente do setor digital. Como colocado pela Vice-Presidente Executiva por Uma Europa Ajustada à Era Digital (*A Europe Fit for the Digital Age*), Margrethe Vestager, em conferência sobre o assunto:

Nós não acreditamos que a transição [para a economia] verde possa acontecer sem as tecnologias digitais. Sem [por exemplo] dados obtidos por satélites analisando as nossas plantações, nos dizendo onde os recursos estão sendo alocados e como prevenir desperdícios; sem dados de GPS nos mostrando qual é a rota mais curta de modo a diminuir o tempo de direção nas estradas; e incluindo coisas pequenas, como nano-sensores nos encanamentos que apontam o risco de água estar sendo desperdiçada. Mais do que nunca a transição verde e a transição digital andam de mãos dadas (VESTAGER, 2020) (COMISSÃO EUROPEIA, 2020p).

Além disso, essa ação busca capacitar os cidadãos para que os mesmos exerçam melhor controle e proteção sobre os seus dados pessoais; ao mesmo tempo em que combate a desinformação online e promove conteúdo de mídia diversificado e confiável (COMISSÃO EUROPEIA, 2020g). Em suma, como disposto no documento da Estratégia Digital da UE, essa ação em particular semeia “uma forma europeia de transformação digital que valoriza os nossos valores democráticos, respeita os nossos direitos fundamentais e contribui para uma economia sustentável, neutra em termos de clima e eficiente em termos de recursos” (COMISSÃO EUROPEIA, 2020h).

Desse modo, por meio da Estratégia Digital da UE, a União Europeia pretende se tornar um modelo para a economia digital internacionalmente, desenvolvendo padrões digitais sobre segurança, regulamentação, acesso, dentre outros, e promovendo-os entre as nações (como será visto no caso do GDPR). Tudo isso enquanto reforça o valor de inclusão digital ao apoiar países em desenvolvimento nas suas próprias transições para a economia digital (COMISSÃO EUROPEIA,

2020g). Como posto por Margrethe Vestager na Conferência de Imprensa sobre a Estratégia Digital da UE de fevereiro de 2020:

A UE está empenhada em estabelecer padrões globais para tecnologias emergentes e continuará a ser a região mais aberta ao comércio e ao investimento do mundo, desde que qualquer pessoa que venha fazer negócios aqui aceite e respeite as nossas regras (VESTAGER, 2020) (COMISSÃO EUROPEIA, 2020p).

Segundo a Comissão, a União Europeia continuará a preservar o seu modelo de sociedade aberta, democrática e sustentável, sendo que as ferramentas digitais podem servir de apoio a esses princípios. Além disso, a UE desenvolverá e seguirá seu próprio caminho para se tornar uma sociedade e economia digital globalmente competitiva, baseada em seus valores e inclusiva, ao mesmo tempo em que continuará a ser um mercado aberto, mas mais bem regulado, e trabalhará em estreita colaboração com seus parceiros internacionais (COMISSÃO EUROPEIA, 2020q).

Na mesma conferência, foram apresentadas a Estratégia Europeia para os Dados (*European Data Strategy*) e uma proposta para o desenvolvimento de Inteligência Artificial com foco no ser humano (*The White Paper on Artificial Intelligence*). Ambas estão diretamente relacionadas com as três ações explicadas anteriormente, sendo parte integrante da Estratégia Digital e do desenvolvimento do Mercado Único Digital, porém com aprofundamento nos temas de governança de dados e de inteligência artificial, respectivamente (COMISSÃO EUROPEIA, 2020p; 2020q).

Juntamente às regulamentações e iniciativas em digitalização, surgiram leis relacionadas à proteção dos dados e do usuário. Dentre elas, uma se destaca: O Regulamento Geral para Proteção de Dados. Em 27 de abril de 2016, o Parlamento da União Europeia aprovou formalmente o Regulamento Geral para Proteção de Dados (GDPR, na sigla em inglês) pelo Regulamento (UE) 2016/679, que substituiu a Diretiva (CE) 55/46, modelo que completava 20 anos. O novo regulamento tem mais de 200 páginas, entrou em vigor em 25 de maio de 2018 e já impacta a vida de milhões de europeus, bem como as decisões de empresas e nações ao redor do mundo. O GDPR se aplica especificamente ao processamento de dados pessoais ou monitoramento de residentes na UE (também nominados "titulares de dados") no

contexto de controladores de dados e processadores de dados que fazem negócios na União Europeia ou que prestam serviços aos residentes da União, mesmo que a base de operações da empresa seja fora da UE (Artigo 3, GDPR). O foco é, portanto, o “titular dos dados”, não a localização da empresa. Os dados pessoais (ênfase do GDPR, sendo que o mesmo não inclui dados públicos, como visto anteriormente) incluem qualquer informação relativa a um indivíduo ou que possa levar à identificação desse indivíduo, quer se trate de sua vida privada, profissional ou pública, por exemplo: um nome, uma foto, um endereço de e-mail, dados bancários, postagens em sites de redes sociais, informações médicas ou um endereço IP de computador (UNIÃO EUROPEIA, 2016, Diretiva (UE) 2016/679 GDPR).

A implementação do GDPR tem como objetivo, como exposto no Artigo 1, proteger a privacidade e as liberdades dos residentes da UE, estendendo maior controle e transparência do processamento de seus dados pessoais. Isso é possível por meio de regulamentos mais rigorosos e da imposição de multas e penalidades significativas por violações dessas proteções (a maior representa €20 milhões de euros, ou 4% do faturamento global anual da entidade infratora). Além disso, o GDPR oferece o benefício adicional de harmonizar as leis de privacidade de dados em todo o Espaço Econômico Europeu (EEE) (UNIÃO EUROPEIA, 2016, Diretiva (UE) 2016/679 GDPR).

O Regulamento introduz uma série de questões chave, as quais são interpretadas pelas autoridades de proteção de dados, com base nos artigos. Essas incluem os principais direitos dos usuários, bem como as multas/penalidades aplicadas às entidades infradoras e o conceito de *privacy by design*. É importante ressaltar, porém, que a interpretação final do GDPR está exclusivamente sob a jurisdição do Tribunal de Justiça Europeu (UNIÃO EUROPEIA, 2016, Diretiva (UE) 2016/679 GDPR).

Juntamente com a regulamentação implementada sob o GDPR, vêm as penalidades a serem aplicadas sobre os indivíduos, empresas, governos, enfim, entidades que não cumprirem com o que está proposto no Regulamento. As multas são aplicadas conjuntamente ou no lugar de outras medidas corretivas. Nas violações especialmente graves, listadas no Art. 83 (5) do GDPR, o regime de multa pode ser até €20 milhões de euros, ou no caso de uma empresa, até 4% do seu

faturamento global total do exercício anterior, sendo imposto o que for maior. Porém, mesmo o catálogo de violações menos graves, no Art. 83 (4) do GDPR, prevê multas de até €10 milhões de euros, ou, no caso de uma empresa, até 2% de todo o seu faturamento global do exercício anterior, também impondo o que for o valor maior (UNIÃO EUROPEIA, 2016, Diretiva (UE) 2016/679 GDPR) (UNIÃO EUROPEIA, 2018e).

Assim, o Mercado Único Digital da União Europeia está se formando sobre um histórico de integração regional que inicia com a CECA em 1951, e se transforma até hoje. Cada passo à integração econômica, política e legislativa aproxima os países pertencentes à União em camadas de integração profundas e inéditas no cenário político internacional. Sendo o Mercado Único Digital a mais nova proposta de integração, resguardando os países pertencentes à União no Século XXI.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em conclusão, no ano de 2020, a Europa encontra-se em paz duradoura há mais de 75 anos, ou seja, desde o final da Segunda Guerra Mundial. Esse é o maior período que a Europa esteve em paz desde 1500 d.C., sendo essa uma das mais importantes métricas de sucesso da União Europeia - a qual foi fundada, como exposto anteriormente, justamente para evitar conflitos e aumentar a cooperação entre os países da região (UE, 2020c). À luz da teoria Neofuncionalista, de um acordo baseado em insumos da indústria bélica para a entidade supranacional mais poderosa, integrada e digitalizada que já existiu, a integração e a interdependência entre os países do bloco evoluíram juntamente com a renúncia por parte dos mesmos de faixas da sua soberania a favor da decisão conjunta pela paz, pela prosperidade e pelo desenvolvimento da Europa como um todo. E atualmente, essa integração regional avança ao meio digital, abraçando a complexidade e velocidade tecnológica do século XXI enquanto literalmente cria mecanismos políticos, legislativos e tecnológicos inéditos para suprir a demanda de uma Europa unificada e integrada tanto no analógico quanto no digital.

Referências

BBC NEWS MUNDO. **O que é o 'plano de Kalergi', a teoria da conspiração que partidos de extrema direita usam contra a União Europeia.** Disponível em <<https://www.bbc.com/portuguese/geral-46017467#:~:text=Quem%20%C3%A9%20Kalergi&text=Em%201923%2C%20publicou%20o%20manifesto,os%20Estados%20Unidos%20da%20Europa.>>. Acesso em: 08 ago. 2020.

COMISSÃO EUROPEIA. **Digital Contract Rules.** Disponível em <https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/doing-business-eu/contract-rules/digital-contracts/digital-contract-rules_en>. Acesso em 20 out. 2020.

COMISSÃO EUROPEIA. **Economy & Society.** Disponível em: <<https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/economy-society>>. Acesso em: 20 out. 2020.

COMISSÃO EUROPEIA. **Free Trade Agreements.** Disponível em: <<https://trade.ec.europa.eu/tradehelp/free-trade-agreements>>. Acesso em: 02 oct. 2020.

COMISSÃO EUROPEIA. **Maps.** Disponível em: <<https://audiovisual.ec.europa.eu/en/album/M-003146>>. Acesso em: 12 ago. 2020.

COMISSÃO EUROPEIA. **Modernising VAT for cross border e-commerce.** Disponível em: <https://ec.europa.eu/taxation_customs/business/vat/modernising-vat-cross-border-ecommerce_en#heading_1>. Acesso em: 19 out. 2020.

COMISSÃO EUROPEIA. **New EU Rules on E-Commerce.** CE, 22 jul. 2020. Disponível em: <<https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/new-eu-rules-e-commerce>>. Acesso em: 20 out. 2020.

COMISSÃO EUROPEIA. **Países.** Disponível em: <https://europa.eu/european-union/about-eu/countries_pt#tab-0-0>. Acesso em: 12 ago. 2020.

COMISSÃO EUROPEIA. **Press Conference on the Commission's new strategy: Shaping Europe's Digital Future.** 19 fev. 2020. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=ivg9d0710xl>>. Acesso em: 13 out. 2020.

COMISSÃO EUROPEIA. **Shaping Europe's digital future: Commission presents strategies for data and Artificial Intelligence.** Disponível em <https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_20_273>. Acesso em: 09 ago. 2020.

COMISSÃO EUROPEIA. **Shaping Europe's digital future: Commission presents strategies for data and Artificial Intelligence.** 19 fev. 2020. Disponível em: <https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_20_273>. Acesso em: 13 out. 2020.

COMISSÃO EUROPEIA. **Shaping Europe's Digital Future**. Disponível em: <https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/fs_20_278>. Acesso em: 05 out. 2020.

COMISSÃO EUROPEIA. **Single Market Forum**. Disponível em <https://ec.europa.eu/info/events/single-market-forum_en>. Acesso em: 01 oct. 2020.

COMISSÃO EUROPEIA. **The Digital Services Act Package**. CE, Jun. 2020. Disponível em: <<https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/digital-services-act-package>>. Acesso em: 23 out. 2020.

COMISSÃO EUROPEIA. **The European Digital Strategy**. Disponível em: <<https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/content/european-digital-strategy>>. Acesso em: 05 out. 2020.

COMISSÃO EUROPEIA. **The European Single Market**. Disponível em: <https://ec.europa.eu/growth/single-market_en#:~:text=The%20EU%20Single%20Market%20accounts,the%20protection%20of%20the%20environment.>>. Acesso em: 06 set. 2020.

COMISSÃO EUROPEIA. **What is VAT?** Disponível em: <https://ec.europa.eu/taxation_customs/business/vat/what-is-vat_en>. Acesso em: 19 out. 2020.

CONSELHO EUROPEU. **União Bancária**. Disponível em: <<https://www.consilium.europa.eu/pt/policies/banking-union/#:~:text=A%20uni%C3%A3o%20banc%C3%A1ria%20%C3%A9%20um,c omuns%20a%20toda%20a%20UE.>>>. Acesso em: 12 ago. 2020.

DIGITAL MARKETING INSTITUTE. **The evolution of digital marketing: 30 years in the past and future**. Disponível em: <<https://digitalmarketinginstitute.com/blog/the-evolution-of-digital-marketing-30-years-in-the-past-and-future>>. Acesso em: 02 oct. 2020.

DOMO. **Data Never Sleeps 7.0**. 2019. Disponível em: <<https://www.domo.com/learn/data-never-sleeps-7>>. Acesso em: 09 ago. 2020.

EU4DIGITAL. **EU Digital Single Market**. Disponível em: <<https://eufordigital.eu/discover-eu/eu-digital-single-market/>>. Acesso em: 19 out. 2020.

EUROSTAT. **Calcular o PIB**. Eurostat, 2020. Disponível em: <https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Beginners:GDP_-_Calculating_GDP/pt>. Acesso em: 15 mar. 2021.

EUROSTAT. **National Accounts & GDP**. Eurostat, 2020. Disponível em: <<https://ec.europa.eu/eurostat/statistics->

explained/index.php/National_accounts_and_GDP#Gross_value_added_in_the_EU-27_by_economic_activity>. Acesso em: 06 set. 2020.

HOOTSUITE. **Digital 2020: Digital Global Overview.** We Are Social, 2020. Disponível em: <https://p.widencdn.net/1zybur/Digital2020Global_Report_en>. Acesso em: 09 ago. 2020.

JOBS, Steve. **Steve Jobs at the D8 Conference 2010.** Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=a0AZLPqjpkg>>. Acesso em: 03 dez. 2020.

MAUTER, Wendell R. **Churchill and the Unification of Europe.** Vol. 61, No. 1, pp. 67-84. 1998. Disponível em: <<https://www.jstor.org/stable/24450064/>>. Acesso em 03 dez. 2020.

MELLO, Ana Paula pessoa; MESQUITA, Hudson; VIEIRA, Carlos Eduardo. **Introdução à Interoperabilidade: Módulo 1.** ENAP, 2015. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/2399/1/M%C3%B3dulo_1_EPING.pdf>. Acesso em: 20 out. 2020.

PARLAMENTO EUROPEU. **Common goals: Digital Single Market.** 7 fevereiro de 2017. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=_MO6nEd_Vq0>. Acesso em: 06 out. 2020.

PARLAMENTO EUROPEU. **O Tratado de Lisboa.** Disponível em: <<https://www.europarl.europa.eu/about-parliament/pt/powers-and-procedures/the-lisbon-treaty>>. Acesso em: 12 ago. 2020.

THE GUARDIAN. **Aristide Briand's plan for a United States of Europe - archive 1929.** 05 set. 2019. Disponível em: <<https://www.theguardian.com/theguardian/from-the-archive-blog/2019/sep/05/aristide-briands-plan-for-united-states-of-europe-september-9/>>. Acesso em 03 dez. 2020.

TRADING ECONOMICS. **European Union GDP.** Disponível em: <<https://tradingeconomics.com/european-union/gdp>>. Acesso em: 20 out. 2020. 2018. Disponível em: <<https://gdpr-info.eu/issues/right-of-access/>>. Acesso em 03 dez. 2020.

UNIÃO EUROPEIA. **A economia.** Disponível em: <https://europa.eu/european-union/about-eu/figures/economy_pt>. Acesso em: 06 set. 2020.

UNIÃO EUROPEIA. **A Estratégia para o Mercado Único.** Disponível em: <https://ec.europa.eu/growth/single-market/strategy_en>. Acesso em: 01 oct. 2020.

UNIÃO EUROPEIA. **A história da União Europeia.** Disponível em: <https://europa.eu/european-union/about-eu/history_pt>. Acesso em: 09 ago. 2020.

UNIÃO EUROPEIA. **A UE em poucas palavras.** Disponível em: <https://europa.eu/european-union/about-eu/eu-in-brief_pt#da-uni%C3%A3o-econ%C3%B3mica-%C3%A0-uni%C3%A3o-pol%C3%ADtica>. Acesso em: 12 ago. 2020.

UNIÃO EUROPEIA. **GDPR: Fines and Penalties.** Intersoft Consulting, 2018. Disponível em: <<https://gdpr-info.eu/issues/fines-penalties/>>. Acesso em 03 dez. 2020.

UNIÃO EUROPEIA. **GDPR: Privacy by Design.** Intersoft Consulting, 2018. Disponível em: <<https://gdpr-info.eu/issues/privacy-by-design/>>. Acesso em 03 dez. 2020.

UNIÃO EUROPEIA. **GDPR: Right of Access.** Intersoft Consulting, 2018. Disponível em: <<https://gdpr-info.eu/issues/right-of-access/>>. Acesso em 03 dez. 2020.

UNIÃO EUROPEIA. **GDPR: Right to be Forgotten.** Intersoft Consulting, 2018. Disponível em: <<https://gdpr-info.eu/issues/right-to-be-forgotten/>>. Acesso em 03 dez. 2020.

UNIÃO EUROPEIA. **GDPR: Right to be Informed.** Intersoft Consulting, 2018. Disponível em: <<https://gdpr-info.eu/issues/right-to-be-informed/>>. Acesso em 03 dez. 2020.

UNIÃO EUROPEIA. **The European Flag.** Disponível em: <https://europa.eu/european-union/about-eu/symbols/flag_en>. Acesso em: 09 ago. 2020.

UNIÃO EUROPEIA. **Winston Churchill:** o apelo à criação dos Estados Unidos da Europa. 2017. Disponível em: <https://european-union.europa.eu/principles-countries-history/history-eu/eu-pioneers/winston-churchill_pt/>. Acesso em 03 dez. 2020.

WORLD BANK. **European Union GDP.** Disponível em: <<https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.CD?locations=EU>>. Acesso em: 06 set. 2020.

Artigo recebido em: abril de 2023.
Artigo aprovado em: julho de 2023.

HISTORY THROUGH LITERATURE

*Alan Peter Fear*¹⁰

ESPM

Abstract

This article explores the similarities between historical narrative and historical fiction. History as it is traditionally interpreted and reported may or may not be entirely accurate or reliable, but is generally accepted as "history". Historical fiction also shares these same properties and furthermore can give deeper insights into characters and events in a more engaging manner allowing the reader to connect and to relate more to these characters and events from the past than a history narrative would, thus forming a bridge between academic study and popular engagement with history. In this paper, I examine historiography and the historical novel and show through three examples that history can be studied and learned equally through reading a historical narrative or a historical-fictional account.

Keywords: History; Historiography, Historical Novel.

HISTÓRIA ATRAVÉS DA LITERATURA

Resumo

Este artigo explora as semelhanças entre a narrativa histórica e a ficção histórica. A história, conforme tradicionalmente interpretada e relatada, pode ou não ser completamente precisa ou confiável, mas geralmente é aceita como "história". A ficção histórica também compartilha essas mesmas características e, além disso, pode oferecer uma compreensão mais profunda de personagens e eventos de maneira mais envolvente, permitindo que o leitor se conecte e se relacione mais com esses personagens e eventos do passado do que uma narrativa histórica permitiria, assim formando uma ponte entre o estudo acadêmico e o envolvimento popular com a história. Neste artigo, examino a historiografia e o romance histórico e mostro, por meio de três exemplos, que a história pode ser estudada e aprendida igualmente através da leitura de uma narrativa histórica ou de um relato histórico-ficcional.

Palavras-chave: História; Historiografia, Romance Histórico.

¹⁰ Ph.D. in Literature at Federal University of Rio Grande do Sul (UFRGS); Master's degree in literature at UFRGS; Licentiate in English Language Catholic Pontifical University, Rio Grande do Sul (PUCRS). E-mail: alanfear1963@gmail.com.

1. INTRODUCTION

If history is still taught in schools as it was when I was a teenager, I can imagine it is not one of the most popular subjects amongst Generation Z. From school I vaguely remember somethings about the Roman Empire; the fact that Henry VIII had six wives (or was it Henry VI had eight wives?); and that the Spanish Armada was defeated by that great English Hero, Sir Francis Drake, who as legend and our history classes had it, was calmly playing lawn bowls on Plymouth Hoe when the Armada was sighted, and insisted on finishing the game before taking action.

In my adult years, I have learned a great deal about: Medieval England and Wales; all of the most important events of the Cold War since its genesis in the Russian Revolution to the fall of the Berlin Wall; the principal events that have marked the story of Brazil; and a great deal more besides. My advancement and interest in history knowledge comes not from any history classes or courses, but from reading literature, or more precisely, Historical Fiction. This literary genre which has become increasingly popular over recent years can be a useful learning tool and interesting alternative to what could otherwise be rather wearisome, vapid traditional history lessons of description, analysis and dry bones of facts of ancient kings and epic battles.

2. WHAT IS HISTORY?

In 1961 with the publication of his ground-breaking work, English diplomat, journalist and historian Edward Hallet Carr asks, "What is History?" (CARR, 2008) and discusses this perplexing question and the difficulties the historian has in sorting through infinite masses of information, usually in the form of ancient manuscripts or more recent documents, in order to choose what will become *history*. Prior to Carr's publication, French historian Marc Bloch published *Apologie pour l'histoire ou Métier d'historien* in 1949, printed in English as *The Historian's Craft* in 1953. Like Carr, Bloch investigates and considers how history is appraised, that is, the manner in which the historian analyses, interprets and reproduces the documented information; what is written down and remembered for generations, and what is cast aside and omitted for ever, who becomes the hero and who becomes the villain. More recently, historian Eric Hobsbawm puts it,

History is not ancestral memory or collective tradition. It is what people learned from priests, schoolmasters, the writers of history books and the compilers of magazine articles and television programmes. (HOBSBAWM, 1997, p.8).

In other words, historians' interpretations can vary greatly over time and amongst geo-political entities. One striking example of this is how King Richard III of England, much vilified during the Tudor period, has been the subject of a further study due to the recent discovery of his remains under a city centre car park¹¹. This research, culminating in the staggering discovery of the King's bones, was instigated by an NGO, The Richard III Society, based in England, which has campaigned for many years to reverse the image of the evil despot that Richard III has gained due to interpretations of history and a propensity for popular belief in fiction, in this specific case, the works of Shakespeare. Hobsbawm observes,

History is the raw material for nationalist or ethnic or fundamentalist ideologies [...]. The past is an essential element perhaps *the* essential element, in these ideologies. If there is no suitable past, it can always be invented. (HOBSBAWM, 1997, p.5).

The Plantagenet dynasty was supplanted by the Tudors through a series of conflicts known as the War of the Roses, ending with one final battle on the fields of Bosworth in 1485 in which Richard III was killed and Henry Tudor was crowned Henry VII of England. One of Henry Tudor's first acts as king was to change the date of the beginning of his reign to one day before the battle thus enabling him to condemn those who fought against him as traitors to the crown. And so, history records Henry Tudor as being victorious on the field of Bosworth and being crowned king on 22 August 1485, and *history* records King Henry VII reigning from 21 August 1485, such is the nature of history. As Plantagenet and Tudor history was evolving, the Tudor propaganda machine was working full out to vilify the last Plantagenet monarch, and just over a hundred years later, with the third-generation Tudor monarch on the throne, a popular playwright concocted a sensational story of an evil, child- murdering deformed hunch-back king.

¹¹ A full documentary of this discovery can be seen at: http://www.youtube.com/watch?v=9SgdmR_cNP0.

Hobsbawm states that historians have a great responsibility, “to historical facts in general, and for criticizing the politico-ideological abuse of history in particular” (HOBSBAWM, 1997, p.6). About these responsibilities, he notes the immense difficulties the historian faces since there is a “current fashion for novelists to base their plots on recorded reality rather than inventing them, thus fudging the border between historical fact and fiction.” (HOBSBAWM, 1997, p.6) and a post-modernist “fashion” within literature and anthropology departments of Western universities which implies that, “all facts claiming objective existence are simply intellectual constructions – in short, that there is no clear difference between fact and fiction.” (HOBSBAWM, 1997, p.6). The problem is, Hobsbawm, points out, that there *is* a clear difference – “Either Elvis Presley is dead or he isn’t” (HOBSBAWM, 1997, p.6) is the sharp, frank example he offers – and it is the historian’s task to sift through mountains of information and carry out a thorough analysis in order to offer a clear and precise interpretation of an event or period at which the historian him/herself was not present. In this sense the historian is dependent on second- (or even in some cases, third, fourth, *etc.*) hand information from unreliable and, more often than not, biased, eyewitnesses.

Another illustration of this erroneous historiography is the story of Welsh Prince Madoc, and his “discovery” and “colonization” of North America in the 12th century. Madoc was one of the many sons of Owain Gwynedd, ruler of north-west Wales between 1137 and 1170. Madoc is said to have voyaged overseas and discovered a new world, what we now know as North America, he then returned to Wales gathered up a number of people to colonize the land, set sail westwards and was never seen again. This story was popularized during Tudor times as a claim of sovereignty over the Spanish for the New World discoveries. Welsh historian John Davies in *A History of Wales*, attributes the origin of the story to John Dee, astronomer and advisor to Queen Elizabeth I. Dee had borrowed spurious ideas from his contemporary, cartographer Humphrey Llwyd, and claimed that “King Arthur had won a vast empire in the north Atlantic, and that the voyages of Madog ab Owain Gwynedd had confirmed the title of the Welsh to those territories” (DAVIES, 1994, p.255). In the late 18th century, when the interest of Celtic culture and Welsh matters was rekindled, John Williams, a Welsh minister and historian residing in London, created and published his version of the events, and Iolo

Morganwg a self-styled neo-druid, backed up the story with “documents” proving that the descendants of Madoc and his colonizers still survived as native-American Welsh speaking tribes. These tribes were never found even though a “Madogian” Society had been formed which encouraged emigration, to some success, to the United States.

It is entirely feasible that Madoc sailed across the ocean and made landfall, it has, after all, been proven that the Viking Leif Erikson made a similar journey some 200 years previously. However, in Madoc’s case there is no concrete archaeological or documented evidence, only popular hearsay. Curiously though, in his book *Princes and People of Wales*, John Miles, retired army Lt. Colonel and free-lance journalist and historian, writes,

It is impossible to say just when the expedition set out [...]. The point of departure was Aber Kenion Gwnyon, now known as Rhos-on-Sea. Madoc and Einion made their way by a south-west course, leaving Ireland to the north. They passed east of the Azores and the ships, carried by the current, made the crossing of the Atlantic, finding landfall at Mobile Bay on the Gulf of Mexico” (MILES, 1977, p.44)

Miles’ wording and tone suggest a veridical history though he offers no reference to sources nor any explanation of where the information originated. This is in contrast to the style of writer and researcher Christopher Winn (2007) who notes: “Prince Madoc, *who is said to have sailed from Rhos-on-Sea to discover America ...*” (my italics) (WINN, 2007, p.78) and “*Many people believe that Prince Madoc did survive, landing at Mobile Bay in Alabama*” (my italics) (Idem.). Whatever the truth about Prince Madoc, it is impossible to know exactly what happened, if anything at all. Is it “real history”? Did Prince Madoc land on the north American continent and establish early British colonies long before Columbus or the New World English colonizers? Or is it just purely myth originating from a fanciful story invented by an Elizabethan courtier?

The mention of King Arthur above brings a further example of mutated, unreliable history. The legend of King Arthur and his Knights of the Round Table has its origins in the chaotic period of the Anglo-Saxon colonisation of the land that would become England. For the most part, the stories of Arthur were made popular through Thomas Malory’s compilation of tales, *Le Mort d’Arthur*, written in the 15th century. Malory had in fact collected and compiled stories of King Arthur from

different and varying sources, even from as far away as France. These stories had been passed from generation to generation since the time of the Anglo-Saxon colonisation during the 5th to the 6th centuries. One would think that such a great and powerful leader would surely be mentioned in some document from that period. However, the earliest written records, such as *Di Excidio Britanniae (The Ruin of Britain)* and *The Anglo-Saxon Chronicles*, have no mention at all of any leader with the name Arthur, or the Latinised, Arturius (SCHAMA, 2000). The former was written by the Welsh monk Gildas in the mid-6th Century, the closest period to the supposed existence of Arthur. Gildas documented the history of Britain of the 5th and 6th centuries describing principal battles between Saxons and Britons. One of the most important battles in which the Saxons were defeated by the Britons was the battle of Mount Badon, fought in the late 5th or early 6th century, in the southwest of England. The victorious leader of these Britons, according to Gildas, was Romano-Celt war leader Ambrosius Aurelianus, a descendant of Roman and Celtic noble families, the name Arthur does not appear at all. Fast forward some 300 years, another Welsh monk, Nennius, in *Historia Brittonum, The History of the Britons*, attributes the victory over the Saxons to none other than Arthur (SCHAMA, 2000); Somehow in 300 years or so, Arthur goes from being an unknown to a household, or perhaps castlehold, name. *Historia Brittonum* then becomes one of Malory's sources for his creation of *Le Mort d'Arthur*.

An interesting hypothesis suggested by novelist Bernard Cornwell through his trilogy known as *The Warlord Chronicles: The Winter King, Enemy of God and Excalibur*, is that the lack of any real recorded evidence that Arthur existed is due to the fact that the warrior king never fully converted to Christianity and was therefore written out of history by the Christian monk chroniclers of the time. In these novels the first-person narrator is an old man, who, through defeat and subjection, had been forced to become a monk. He recalls his days as a great warrior before being captured, under the command of Arthur and now he is writing his memories of those times, in secret, as the Abbot of the monastery in which he abides forbids him to write anything about the pagan British warrior king. Marion Bradley, in her well-known novel *The Mists of Avalon*, also posits the question of Arthur's conflict between the ancient pagan Druidic religion and the newly emerging Christianity. Whether he at all existed and converted to Christianity we shall never know,

however the legendary figure of Arthur had become Christian somewhere through the stories circulated between the 5th and 15th centuries, culminating in Malory's epic: a great leader, defending the Christian faith against the marauding pagan Saxon hordes, and, with his knights, going on a quest to find the Holy Grail. The stories highly romanticised to fit in with the chivalric and Christian codes of the Middle Ages giving us an anachronic knights-in-shining-armour image far from the pagan Romano-Celtic tribal leader figure of the 5th century. What then does the modern historian have as evidence of the existence of King Arthur? Only some fanciful stories from the 15th century and an unreliable document of the 9th century. Moreover, in an ironic twisted development of this *history-legend* the hero figure of Arthur was appropriated by the very people that – *according to legend*, I am obliged to add – he was defending his land against. English King Edward I, after defeating the Welsh princes and subjugating the land, was hailed as the heir to King Arthur. At court in north Wales the king fashioned a round table where his knights celebrated the victory over the Welsh. Also, an inscription on Maximilian I's tomb in Innsbruck, Germany acknowledges Arthur's title as *Konig von England*, king of the English (DAVIES, 1994).

As we have seen, the history that we read today is a complex result of an analysis and interpretation of the historian from selections of documents or evidence that does not have any guarantee of authenticity of any form of truth. In this sense, we are “allowed” to see only what chroniclers have selected for us to see, and furthermore, what historians consider important enough to report; Carr observes,

Our picture has been pre-selected and pre-determined for us, not so much by accident as by people who were consciously or unconsciously imbued with a particular view and thought the facts which supported that view worth preserving. (CARR, 2008, p.12)

More recent history, within living memory, such as from World War II, can of course rely on eye-witness accounts as a source of information to build up a picture of how events unfolded. However, research about memory in the field of psychology has shown that eye-witness accounts can be unreliable due to various factors such

as anxiety or stress and that a witness will recall only information which makes sense or has more meaning for them¹².

One of the most polemic instances of conflicting eye-witness accounts is that of the events of 30 January 1972, in which British soldiers fired on a peaceful civil rights march through Londonderry in Northern Ireland and killed 13 people, the day became popularly known as Bloody Sunday. According to the testimonies of the soldiers, they believed themselves to be in danger of their lives as they were being shot at from somewhere in the crowd they were facing. In his book *The IRA*, Irish historian and writer Tim Pat Coogan states, “However, *no one* else in Derry that day, including some journalist eyewitnesses of the calibre of Simon Winchester, then of *The Guardian*, *heard any shots* until the army began firing” (COOGAN, 1987, p. 344) (my italics). Conversely, in a *Guardian* newspaper report from the time, by aforementioned Simon Winchester writes, “those of us at the meeting *heard only one shot before the soldiers opened up* with their high velocity rifles” (WINCHESTER, 1972), (my italics); and furthermore in the same article, Winchester quotes another eye-witness at the scene as saying, “it was impossible to say who fired first” (WINCHESTER, 1972). In another archived *Guardian* report of that day, journalist Simon Hoggart, quotes the commanding officer of the paratroopers as saying,

We moved very quickly when the firing started. Their shots were highly inaccurate. I believe in fact they lost their nerve when they saw us coming in. Nail bombs were thrown and one man who was shot was seen to be lighting a bomb as he was shot. This is open to conjecture, but I personally saw a man with an M1 carbine rifle on the balcony of a flat. I don't believe people were shot in the back while they were running away. A lot of us do think that some of the people were shot by their own indiscriminate firing. (HOGGART, 1972).

This is a widely differing account to that of other witnesses at the scene on the day. According to the marchers, nobody in the crowd was armed and everything was peaceful until the soldiers began firing; according to the commanding officer and several of the soldiers, the marchers were armed with a variety of weapons including assault rifles and nail bombs and were in the act of firing the weapons and throwing the bombs before the soldiers opened fire. There is also an obvious, albeit slight, discrepancy between Coogan's account and the *Guardian* reporter's account.

¹² Source: <http://www.simplypsychology.org/eyewitness-testimony.html>.

Who fired a gun first? Was it the soldiers or was it someone in the crowd of protesting civilians? An initial inquiry set up immediately after the events of the day, known as the Widgery Tribunal, cleared the soldiers and their commanding officer of any blame (COOGAN, 1987). This created such an outcry that a demand for another, independent investigation was called for which was finally instigated more than twenty years later in 1998. The Saville Inquiry as it was known, which was concluded and published in 2010, found that the soldiers who had given testimonies for the Widgery report had deliberately lied to protect themselves. The conclusion of the Saville Inquiry was that the soldiers fired first and were directly to blame for the deaths of unarmed civilians¹³.

Had there been no outcry about the Widgery report and no consequent further inquiry, “history” would have told us that the British soldiers were attacked by a huge crowd of belligerent civilians, many of them armed with guns and bombs. As we can see in this example, as well as the psychological issues that can make a witness unreliable, the witness can deliberately lie for a variety of reasons, usually to protect themselves. In the same way, eyewitness accounts of historical battles and rebellions vary considerably; the 14th century French chronicler, Jean Froissart, puts the numbers of the crowd at the Peasant’s Revolt of 1381 in England as 50,000 whereas a more likely figure is between 5,000 and 10,000 (SCHAMA, 2000). Bruce Campbell states “*roughly* 10,000 insurgents *may* have assembled” (CAMPBELL, 2006, p.223) (my italics), a greatly varying number that illustrates that we never can know for sure the exact truth of these events.

History then is not a straightforward matter of the study of the past and a reporting of that past as a chronological sequence of events; some singular facts we know to be undoubtedly true, Elvis Presley *is* dead (though this is still disputed by some people), great historical events on the other hand, such as the world wars, need to be treated, analysed and reported with meticulous care and attention.

¹³ The Saville Inquiry report can be found online at: <http://www.bloody-sunday-inquiry.org>.

3. THE HISTORICAL NOVEL

Over the years there has been a continuing fascination for identifying with and relating to the past through the production and consumption of historical fiction. Kate Mitchell (2013) notes the public interest reflected in the number of historical novels on best seller lists and as recipients of literary awards. Mitchell observes that when the Institute of Historical Research in the United Kingdom held its annual conference in 2011 the main topic discussed was historical fiction and an internet website was opened for the public because of popular request.

From Sir Walter Scott's *Waverly* and *Ivanhoe* to today's best seller writer Ken Follett's *Pillars of the Earth* and his latest New York Times listed *Winter of the World*, these novels are an alternative window into the past which may or may not be an historically accurate account of events, though, as we have seen above, historiography itself may or may not be historically accurate. Historical novels offer an alternative window into the past in the sense that, though events may have been recorded at the time by contemporary chroniclers, a novelist can create a more detailed verisimilar scene around the event taking place, such as an exchange of views going on between knights observing King Henry II of England as he fulminates about Archbishop Thomas Becket. In the second half of the 12th Century, King Henry II was at odds with his former friend, whom he had appointed as Archbishop of Canterbury, over church versus crown matters. In one of his famous rages the King's words were recorded as, "What miserable drones and traitors have I nourished and promoted in my household, who let their lord be treated with such shameful contempt by a low-born clerk!" (SCHAMA, 2000, p.142), the response to this outburst however was not recorded. In his historical novel *Pillars of the Earth*, Ken Follett places one of the principal fictional characters as one of the historical four knights who were present at the time of the King's moment of anger. The knights understood the King's utterance as a direct order to assassinate the archbishop. Follett suggests a brief conversation between the knights as, "Some of us think the time has come for sterner measures", "What do you mean?", "Execution!" (FOLLETT, 1990, p.953). Whether these actual words were spoken or not, the created verisimilitude is appropriate for the occurrence and the whole episode becomes a real event that we can relate to more than a reported dry fact of the date and the names of players involved in the assassination of the Archbishop.

The author's creation of a fictional universe within the real universe attributes tangible personality and identity to figures we may otherwise have only known about through tedious school history lessons of meaningless dates and names. The author is also at liberty to create a personality and life story around an otherwise anonymous figure recorded present at an historical event whose actions may well be part of documented history; in London in 1381, when the rebel leader Wat Tyler confronted the 14 year old King Richard II during the Peasants' Revolt, someone in the crowd was heard to shout out an accusation that Tyler was a thief, according to Schama, the accuser was a young squire in the entourage of the king (SCHAMA, 2000). Author Edward Rutherfurd, in his epic historical novel *London: The Novel* puts the words into the mouth of the main fictional character in the chapter that deals with that period of history, "And then James Bull entered English history, 'I know that fellow,' he blurted out, his voice ringing across Smithfield. 'He's a highwayman from Kent.'" (RUTHERFURD, 1998, p. 575). The narrator's meta-fictional announcement that Bull "entered English history" makes the bridge from the novel to a history narrative, reminding the informed reader that this fictional novel is dealing with real history.

This meta-fictional bridging within the narrative, as well as writers' notes in prefaces and end notes, began in early historical novels as the authors' response to reviewers' anxieties that the readers may not know of how to interpret the novel, i.e., as fiction or history (STEVENS, 2013). In this way, the author allows the reader to recognize the historical facts within the fictional narrative. In her novels, American author Sharon Penman frequently reinforces a narrative of a specific historical event by inserting fragments of medieval manuscripts, "From the chronicle of the thirteenth-century monk Robert of Gloucester: 'Such was the murder of Evesham, for battle it was none'" (PENMAN, 1988, p.527); by changing to a very formal narrative style in short paragraphs in order to convey an impression of a history narrative, "On November 12th of God's Year, 1276, the royal council of the English King judged Llewelyn ap Gruffydd to be in rebellion, and war was declared against Wales" (PENMAN, 1991, p.227); or, as with Rutherfurd's meta-fictional bridging style sentences that appear throughout the fictional narrative, such as in this example, "The number of Jews hanged was given as nineteen in the

official records, as two hundred and ninety-three by the chroniclers of the time” (PENMAN, 1991, p.356)

According to Hungarian literary critic Georg Lukács, one of the first to study the historical novel, this genre evolved from the realist novels of the 19th century, which in their turn emerged because of socio-cultural upheavals of the time: the Napoleonic Wars, the rising wave of the Industrial Revolution and the beginnings of capitalism (LUKÁCS, 1983). Earlier, 18th century Gothic novels, such as Horace Walpole’s *The Castle of Otranto*, demonstrate elements of historical fiction that Sir Walter Scott would elaborate into what are widely considered as the first historical novels in Western culture (de GROOT, 2010). *The Castle of Otranto* is presented as a 16th century translation, of a much earlier Italian manuscript, which was “found in the library of an ancient Catholic family in the north of England” (WALPOLE, 1766, p. v). Walpole demonstrates a sense of authenticity to historiography in the preface to *The Castle of Otranto*, when the narrator observes, “[The writer] must represent his actors as believing [the manners of the times]” (WALPOLE, 1766, p. v), however, Lucács notes that,

What is lacking in the so-called historical novel before Sir Walter Scott is precisely the specifically historical, that is, derivation of the individuality of characters from the historical peculiarity of their age (LUCÁKS, 1983, p.19)

Furthermore, “in the most famous ‘historical novel’ of the eighteenth century, Walpole’s *Castle of Otranto*, history is likewise treated as mere costumery” (LUCÁKS, 1983, p.19), that is, as just a decorative background to the plot. The individuality of characters and bringing history to the forefront of the novel is later developed by Scott with his publication of the so-called *Waverley* novels beginning in 1814 with a book of that name.

Waverley deals with the historical events of the Jacobite Rebellion of 1745 in Scotland, an attempt by the exiled Charles Edward Stuart, the son of King James II of England, to regain the throne for the House of Stuart. In this novel, a young officer in the English army, Edward Waverley, travels to the highlands but there sympathises with the Jacobean cause and is captured and accused of treason. The Jacobean highlanders rescue Waverley and he is taken to a castle to meet Charles

Stuart, popularly known as “Bonnie Prince Charlie”, pretender to the British throne. Scott is able to insert fictional characters into the historical setting and events to interact with historical characters such as the Scottish rebel barons and the pretender Prince, to form a believable history. Lukács (1983) notes that, what differentiates Scott’s work from the earlier Gothic novels and the realistic social novels of the 18th and early 19th centuries is that, rather than merely describing the social norms of the time using the historic period as a background, the historic events in Scott’s novels have a direct impact on the characters and the society described. This, according to Lukács, is the beginning of the historical novel.

Waverley was the first of a series of novels which Scott published anonymously, and which are known as the *Waverly Novels*, each one being published as ‘from the author of *Waverley*’. One of the better known of these, *Ivanhoe* (pub.1819), deals with an earlier period of history, 13th century England, and the conflicts between the Saxons and the Anglo-Normans who had already been established as England’s ruling class having supplanted the Saxons over 200 years previously. Once again, the eponymous protagonist interacts with factual-historical characters within a factual-historical framework, with an authenticity that communicates as much reliable information as an historical narrative. In order to do this, the authentic and accurate portrayal of the fictional characters must be consistent with the real characters; they must be given life into the world where the historical characters already exist. In this sense Lukács notes,

What matters therefore in the historical novel is not the retelling of great historical events, but the poetic awakening of the people who figured in those events. What matters is that we should re-experience the social and human motives which led men to think, feel and act just as they did in historical reality. (LUKÁCS, 1983, p.42)

Scott’s work had a profound influence on 19th century writers, not only authors of fiction, but also historians; Thomas Macaulay complained that the duty of the historian had been appropriated by the novelist (de GROOT, 2010). Charles Dickens is amongst the British writers upon which Scott’s work had great impact. Dickens’s first historical novel *Barnaby Rudge* has as its background the anti-Catholic riots of London in 1780. In his narrative, Dickens describes the violence and destruction of parts of London through the personal ‘eye-witness’ accounts of the

characters caught up in the unrest. Much the same discontent transferred to the streets of 18th century Paris is described by the characters of *A Tale of Two Cities* embroiled in the events of the French Revolution.

In Europe and Russia, writers such as Balzac, Stendhal, Flaubert and Pushkin were following the developments of the historical literary trend, and Tolstoy's *War and Peace* became an outstanding example of the Russian literature form of the historical novel.

By the beginning of the 20th century the historical novel had become a clear sub-genre and bibliographical guides were published, such as Jonathan Nields's *Guide to the Best Historical Novels and Tales*, published in 1902 and Ernest Baker's *A Guide to Historical Fiction* in 1914 (de GROOT, 2010), listing the options available from around the world. At that time Baker observed that historical fiction had educational value and would be of interest for both a student or a professor of history and "for the reader interested in history who has not the time or inclination to study the most serious historians" (BAKER, 1914, p. vii). Furthermore, Baker recognised the importance of the contribution that historical fiction had to offer to the study of history,

Historical fiction is not history, but it is often better than history. A fine historical painting, a pageant, or a play may easily teach more and carry a deeper impression than whole chapters of description and analysis. [...] a good [historical novel] – though chronology may be at fault and facts inaccurately stated, will probably succeed in making a period live in the imagination when textbooks merely give us dry bones (BAKER, 1914, p. vii).

From evolving into a sub-genre in itself, the historical novel has since diversified into sub-sub-genres with the emergence of historical romance, adventure, war, and even science-fiction (time travel into the past). Amongst the last mentioned is Diana Gabaldon's *Outlander*, in which the heroine, a Second World War nurse, travels back in time to 18th century Scotland and becomes involved in the Jacobite Rebellion; bringing the historical novel full circle back to where it began with Scott's *Waverley*. Also, in science-fiction, Kurt Vonnegut's satirical *Slaughterhouse-Five* takes the historical novel into new dimensions of literary forms when the protagonist, Billy Pilgrim, finds himself in different time phases of his life,

unexpectedly and with no set chronological pattern – which is also how the novel is written – after being abducted and kept in a ‘zoo’ on a distant planet by alien beings. Through different periods of his life Pilgrim finds himself in pre- and Post-Second World War USA, in the war itself as a soldier during the Battle of the Bulge, which took place in the winter of 1944-45; and as a prisoner of war in Dresden when it was bombed by the allies in February 1945. The bombing of Dresden, one of the most destructive single events of the war, is used as the main historical background setting of the novel, it was there that the author himself was a prisoner of war, and during the night of the bombing, held in the cellar of the Slaughterhouse, designated number five. The Second World War is also the historical background framework for Ian McEwan’s meta-fictional work *Atonement* in which the characters are involved in the Blitz, the bombing of London by the German *Luftwaffe* during the early 1940s; and the Allied military withdrawal from mainland Europe at the beaches of Dunkirk in the Spring of 1940.

The historical novel then has come a long way from 18th century Gothic, the social realist novels of the early 19th century and Walter Scott’s *Waverly*. Historical fiction now includes various sub-genres and even novels which deal with alternative histories, or *uchronia*, such as William Overgard’s *The Divide* set thirty years after a Nazi German victory of the Second World War; or Alan Moore’s dystopian New York in his graphic novel *Watchmen*.

4. READING FICTION, LEARNING HISTORY

13th Century, England

By the beginning of the 13th century, King John of England had already lost much of the territory in France, the Angevin Empire, that his brother, Richard I, The Lionheart, had built up, maintained and defended over 10 years of his reign. Closer to home, John faced rebellion from his supposed allies, the Norman-English barons discontented with John’s heavy-handed rule, his imposition of a scutage tax – payment in lieu of military service – and his mistreatment of high-born hostages and prisoners, contrary to the epoch’s Chivalric Code. Amongst his more noxious deeds, John had ordered the assassination of his nephew, Arthur of Brittany, John’s rival to the throne of England; hanged several Welsh noble hostages including children as

young as 12; and imprisoned the wife and son of his one-time friend William de Braose. Maud de Braose and her son, also named William, were imprisoned in Corfe castle and left to starve to death. By April 1215 the outraged barons were in open rebellion and marched on and captured John's holdings in London, Lincoln and Exeter in the south of England. John agreed on a truce and met with the rebel barons in the fields of Runnymede on the banks of the River Thames. It was at this location on 10th of June 1215 that the Barons presented John with a list of their demands and conditions for reform. Years later this document became known as the *Magna Carta Libertatum*, the Great Charter of Freedoms, one of the first documents to restrict the power of the monarch and an important symbol of liberty until today.

Soon after, King John wholly ignored the concessions, and the rebellion was rekindled to become a full civil war. With much of the baronage against him and facing an invasion by the Prince Louise of France, whom the rebel barons had invited to lead them, with the promise of the throne of England if victorious, John found his support dwindling. Whilst the king was campaigning in the east of England his baggage train traversing a wide sandy bay and carrying supplies and possessions, including the crown treasury, jewels and gold, was caught by treacherous shifting sands and a sudden tidal surge; the mules and baggage carts were lost in the bay. To this day the King's Treasure has never been found despite numerous treasure hunting expeditions. Soon after this incident King John, weakened from months of war and constantly on the move, contracted dysentery and died in October 1216. The barons rejected the French Prince Louis and John's eldest son at 9 years old became King Henry III. "The Greatest Knight" William Marshal, Earl of Pembroke, was appointed Lord Protector and Regent until the young King became of age.

19th Century, Brazil.

Toward the end of the 19th Century, amongst the growing discontent in several regions of the newly formed Republic of Brazil, Antônio Vincente Mendes Macie, a self-proclaimed prophet, founded a religious community in the village of Canudos in the State of Bahia. Over the next few years, the community grew, attracted by the charismatic leader Macie, who became known as Antônio Conselheiro, Antony the Counsellor. The Counsellor had been preaching anti-

republicanism and Sebastianism, the belief that a 16th century king of Portugal, Dom Sebastian, who had been defeated and killed in a battle against an Islamic army in Morocco, would be resurrected and would drive the “infidel republicans” from the land. Such anti-republican sentiments soon caught the attention of the authorities, and Brazil’s first elected civilian president, Prudente de Moraes, ordered government forces to apprehend the rebel leader. What the Brazilian army did not expect was the fierce resistance that the community of Canudos put up. Vastly underestimating the power of the adversary, the first expedition force to advance on Canudos consisted of only a hundred men. When more than a quarter were killed or wounded, the depleted expeditionary force retreated to wait for further orders. In January 1897 a larger force advanced, this time of over 500 men, including artillery and machine guns; after two days of fierce battle, they too were defeated and were forced to withdraw. A third expeditionary force was assembled consisting of over 1,300 men and commanded by Colonel Antônio Moreira César, a veteran of the Federalist Revolution of Rio Grande do Sul in the south of Brazil. In this attack three hundred men including the Colonel and his second in command lost their lives and the survivors once again retreated abandoning their weapons and artillery which were taken up by the Canudos defenders. A fourth and final expeditionary force of 8,000 men, heavy machine guns and artillery, which included a British made Whitworth heavy cannon, surrounded the village and tried to force the remaining Canudos defenders into starvation and submission. After a morning of heavy artillery bombardment, in a final assault the government forces swept through the village and killed all remaining rebels as well as women and children who had stayed behind.

It is estimated that the War of Canudos claimed the lives of over 25,000 rebels and 5,000 government troops between November 1896 and October 1897. When the dust had settled, the Brazilian army officers discovered that Antônio Conselheiro himself had died of dysentery a little over a month before. His body was exhumed, and the head removed and displayed on a pike at a military victory parade. What was initially thought to be a minor inconvenient rebellion to be quickly and effectively crushed, turned out to be one of the bloodiest civil wars in Brazilian history.

20th Century, Cuba

At one of the most critical periods of the Cold War in 1961, the United States, under the presidency of John F. Kennedy deployed nuclear missiles in Turkey and Italy at key strategical positions for a nuclear strike into Soviet Union territory. Tensions between the two super-powers had been escalating since a US pilot had been shot down while flying a U2 “Spy-Plane” at extreme high altitude over Soviet territory in May 1960. US pilot Francis Gary Powers survived the crash but was captured, held and interrogated by the KGB before being convicted of espionage and sentenced to 10 years in a labour camp. Furthermore, in April 1961, the US financed and coordinated a failed invasion of the Caribbean Island of Cuba by Cuban exiles in an attempt to overthrow Fidel Castro’s newly established communist government. The deployment in Europe of American missiles was a further provocation that the Soviets, led by Nikita Sergeyeovich Khrushchev, could not ignore. As a counter-measure Khrushchev ordered the supply of materials to construct missiles with nuclear capability to Cuba, which was allied to the Soviet Union since it had become a communist state in the 1959 revolution. US intelligence had been monitoring the Soviet-Cuban collaboration, and to prevent further materials from reaching the island, Kennedy declared a naval blockade in order to impede any Soviet ships from reaching the island. With both sides occupying international waters with heavily armed naval vessels in a classic standoff, the most critical moment went largely unnoticed by the world. The US warships detected a Soviet submarine patrolling the waters around the island. When the submarine was located, low-potential depth charges were launched in an attempt to force the submarine to the surface. With no communication to the surface the crew of the submarine interpreted the explosions as an act of war and made all the necessary preparations to launch a nuclear torpedo against the US naval ships. The torpedo launch required the consensual authorization of the three senior officers on board. Two of the officers were willing for the launch to go ahead, while the third, Flotilla Commander Vasily Aleksandrovich Arkhipov, refused to give his consent. Arkhipov was later credited as being, quite literally, “the man who saved the world”. The Cuban Missile Crisis, as the events became to be known, was finally resolved diplomatically when the

Soviets agreed to withdraw from Cuba on condition that the US would remove its missiles from Europe.

5. CONCLUSION

Above are three examples of historical events unconnected in any way. What brings these three pieces of historical information together here is that I have chosen to illustrate them as examples of history through literature. The above historical information was gleaned entirely from historical novels. Sharon Kay Penman in her novel *Here Be Dragons*, published in 1985, recounts the history of King John of England's unpopular reign, the First Barons' War, the signing of the *Magna Carta* and the unfortunate incident of the King's lost treasure. The history of the War of Canudos is told in Errol Lincoln Uys' *Brazil: A Novel*, the narrative of which recounts events beginning in 1491 and end with an afterword of the year 2000. Finally, the events of the Cuban Missile Crisis are told in Ken Follett's third novel of his "Century Trilogy", *Edge of Eternity*. The trilogy deals with all the major world events that led up to the World Wars, the genesis of the Cold War and the collapse of Communism; all seen through the eyes of the members of five inter-related families, American, Russian, German, English and Welsh, who interact with the major historical figures of the 20th Century.

These novels are but a tiny example of a huge selection of historical fiction available that deals with all epochs of human history, the further back into the past, the more equivocal the documented evidence is that the novelist has to rely on; and the very same can be said of the historian. The historical facts of these novels can be verified through history narratives, it may or may not be important for the reader to know the accuracy of, or indeed, if these events really happened.

In conclusion, we can see that historiography and historical fiction are in many ways similar in that they both produce a narrative which can convey information that tells us a story from a past time. A history narrative gives us stories from the past which are reported as facts, as chosen, identified and interpreted by the historian; a historical fiction narrative can give us those same stories and fill in the spaces with verisimilar actions and dialogue of fictional or non-fictional characters enabling us to connect and identify more with our past and our histories.

References

- BAKER, Ernest, **A Guide to Historical Fiction**, London: George Routledge & Sons, 1914.
- BLOCH, Marc, **The Historian's Craft**, New York: Vintage Random House, 2008.
- BRADLEY, Marion, **The Mists of Avalon**, London: Sphere Books, 1983.
- CAMPBELL, Bruce, in ROSEMARY HORROX and W. MARK ORMROD (Eds.) **A Social History of England 1200-1500**, Cambridge: Cambridge University Press, 2006.
- CARR, Edward Hallett, **What is History?** New York: Vintage Random House, 2008.
- COOGAN, Tim Pat, **The IRA**, New York: Palgrave, 1987.
- CORNWELL, Bernard, **The Winter King**, London: Penguin Books, 1995.
- _____, **Enemy of God**, London: Penguin Books, 1997.
- _____, **Excalibur**, London: Penguin Books, 1998.
- DAVIES, John, **A History of Wales**, London: Penguin Books, 1994.
- DICKENS, Charles, **Barnaby Rudge**, London: Penguin English Library, 2012.
- _____, **A Tale of Two Cities**, Ware: Wordsworth Classics, 1993.
- De GROOT, Jerome, **The Historic Novel**, Abingdon: Routledge, 2010.
- FOLLETT, Ken. **The Pillars of the Earth**, London: Penguin Books, 1990.
- GABALDON, Diana, **Outlander**, London: Random House, 1992.
- HOBBSAWM, Eric, **On History**, New York: The New Press, 1997.
- HOGGART, Simon, **Bogsiders insist that soldiers shot first**, **The Guardian**, archive article on-line at:
<http://www.theguardian.com/uk/1972/feb/01/bloodysunday.northernireland>
Access. 20 Jan. 2014.
- LUKÁCS, Georg, **The Historic Novel**, Lincoln: University of Nebraska Press, 1983 (Google Books Online:
<http://books.google.com.br/books?id=FJQuzhypEoC&printsec=frontcover&source=gbs_ViewAPI&redir_esc=y#v=onepage&q&f=false> Access. Jan. 2014)
- MALORY, Thomas, **Le Morte d'Arthur**, London: Wordsworth Classics, 1996.
- McEWAN, Ian, **Atonement**, New York: Anchor Books, 2001.

- MILES, John, **Princes and People of Wales**, Newport: Starling Press, 1977.
- MITCHELL, Kate and PARSONS, Nicola, **Reading Historical Fiction: The Revenant and Remembered Past**, Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2013.
- MOORE, Alan, **Watchmen**, New York: DC Comics, 1986.
- OVERGARD, William, **The Divide**, New York: Jove, 1980.
- PENMAN, Sharon Kay, **Here Be Dragons**, New York: Ballantine Books, 1985.
- _____, **The Reckoning**, New York: Ballantine Books, 1991.
- _____, **Falls the Shadow**, New York: Ballantine Books, 1988.
- RUTHERFURT, Edward. **London: The Novel**. London: Arrow Books, 1998.
- SCHAMA, Simon, **A History of Britain: At the Edge of the World, 3000BC-AD1603**, London: BBC Worldwide Ltd, 2000.
- SCOTT, Sir Walter, **Waverley**, London: Penguin Popular Classics, 1994.
- _____, **Ivanhoe**, London: Penguin English Library, 2012.
- STEVENS, Anne H, in MITCHELL, Kate and PARSONS Nicola (Eds.), **Reading Historical Fiction: The Revenant and Remembered Past**, Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2013.
- UYS, Erol Lincoln, **Brazil**, New York: Simon & Schuster, 1987
- VONNEGUT, Kurt, **Slaughterhouse-Five**, New York: Dell Publishing, 1974.
- WINCHESTER, Simon, **13 Killed as Paratroops break riot**, **The Guardian**, archive article on-line at:
<http://www.theguardian.com/uk/1972/jan/31/bloodysunday.northernireland>
Access. 20 Jan 2014.
- WINN, Christopher, **I Never Knew that about Wales**, London: Random House, 2007.
- WALPOLE, Horace, **The Castle of Ortranto**, London: William Bathoe, 1766,
(Google Books Online:
http://books.google.com.br/books?id=WR4GAAAAQAAJ&printsec=frontcover&hl=pt-BR&source=gbs_ge_summary_r&cad=0#v=onepage&q&f=false > Access. Jan. 2014

Artigo recebido em: maio de 2023.
Artigo aprovado em: julho de 2023.

COMUNICAÇÃO COMUNITÁRIA PARA O BEM-ESTAR EM TEMPOS DE PANDEMIA: O CASO DA REDE DE MIGRAÇÃO UNIDOS NO BRASIL ATUANDO NA COMUNIDADE DE JOÃO DE BARRO, BOA VISTA-RR

*Jose Enrique Belisario Rodriguez*¹⁴
UFRR

*Evanio Mascarenhas Paulo*¹⁵
UFRR

Resumo

O artigo busca descrever as atividades realizadas pela equipe da Rede de Migração Unidos no Brasil na comunidade de João de Barro, incluindo a aplicação de questionários e a realização de diagnósticos para entender as necessidades da comunidade em relação à Covid-19. Foram selecionados quatro multiplicadores comunitários, que foram treinados e encarregados de formar grupos de até cinco moradores para discutir questões de saúde e combater a desinformação. A metodologia da Teoria da Mudança foi usada para avaliar o impacto da ação. Estima-se que a ação tenha impactado entre 360 e 480 pessoas diretamente e até 1764 indiretamente. O projeto teve maior participação de migrantes venezuelanos e colombianos e contou com o apoio de líderes comunitários locais. O projeto de comunicação teve um impacto positivo na comunidade, promovendo a saúde pública e ajudando a combater as *fake news*. A partir dessa experiência, uma iniciativa de associação de mulheres foi formada, buscando empoderar as mulheres e realizar projetos comunitários. Foi identificada a necessidade de uma jornada de vacinação e um posto de saúde na comunidade, e a Rede de Migração está trabalhando para promover essa mudança. Os multiplicadores comunitários têm um papel crucial na disseminação de informações corretas e confiáveis e no fortalecimento da comunidade, tendo acesso a grupos de pessoas difíceis de alcançar e ajudando a capacitar outras pessoas dentro da comunidade.

Palavras-chave: Comunicação, Fake News, Covid-19, Multiplicadores comunitários, Empoderamento comunitário.

COMMUNITY COMMUNICATION FOR WELL-BEING DURING PANDEMIC TIMES: THE CASE OF UNIDOS MIGRATION NETWORK IN BRAZIL ACTING WITHIN THE JOÃO DE BARRO COMMUNITY, BOA VISTA-RR

Abstract

The article seeks to describe the activities carried out by the United Migration Network team in the community of João de Barro, including the application of questionnaires and the conducting of diagnoses to understand the community's needs regarding Covid-19. Four community multipliers were selected, trained, and tasked with forming groups of up to five residents to discuss health issues and combat misinformation. The Theory of Change methodology was used to evaluate the impact of the action. It is estimated that the action directly impacted between 360 and 480 people and indirectly up to 1764. The project had greater participation from Venezuelan and Colombian

¹⁴ Mestre em Sociedade e Fronteiras pela Universidade Federal de Roraima (UFRR). E-mail: jbelisario@hotmail.es.

¹⁵ Doutor em Economia pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS). Professor da Universidade Federal de Roraima (UFRR). E-mail: evanio_paulo@hotmail.com.

migrants and had the support of local community leaders. The communication project had a positive impact on the community, promoting public health and helping to combat fake news. From this experience, a women's association initiative was formed, seeking to empower women and carry out community projects. The need for a vaccination campaign and a health post in the community was identified, and the Migration Network is working to promote this change. Community multipliers play a crucial role in disseminating correct and reliable information and strengthening the community, having access to groups of people that are difficult to reach and helping to empower other individuals within the community.

Keywords: Communication, Fake News, Covid-19, Community multipliers, Community empowerment.

1. CONTEXTUALIZAÇÃO

A pandemia da Covid-19 trouxe muitos desafios para o mundo inteiro, incluindo o Brasil. Além do impacto na saúde pública, a crise também afeta a economia, a educação e a sociedade na totalidade. Em meio a este cenário complexo, a comunicação tem um papel fundamental na promoção da saúde, estímulo à vacinação, enfrentamento à desinformação e às *fake news* na comunidade de João de Barro.

Neste artigo, vamos apresentar os resultados do projeto de comunicação para a promoção de campanhas da saúde, estímulo à vacinação, consequências das crises sanitárias produzida pelo Covid-19 e enfrentamento à desinformação e às *fake news* na comunidade de João de Barro, na cidade de Boa Vista- RR.

O projeto respondeu à chamada pública da Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz), por intermédio da Gerência Regional de Brasília (Gereb), que financiou projetos que tenham por objetivo fortalecer a comunicação popular e comunitária em saúde de forma participativa e descentralizada para situações de emergências sanitárias e suas consequências, assim mesmos, contou com o apoio da Organização Pan-americana para a Saúde (OPAS), o Sistema Único de Saúde (SUS), o Ministério de Saúde do Brasil e o governo de Canada.

A diáspora venezuelana trouxe mais de 449 mil pessoas para o Brasil (R4V, 2023). Segundo o portal de notícias do UNICEF (2023), estima-se que quase 32.000 venezuelanos vivam em Boa Vista, 6.390 em abrigos, dos quais 2.500 são crianças e adolescentes. Projeções de autoridades locais e organizações humanitárias indicam que 1.500 venezuelanos estão desabrigados na capital, entre eles, quase 500 são menores de 18 anos e o restante em ocupações espontâneas em situações precárias ou aluguéis onde o desemprego e a falta de oportunidades fizeram com que mais de 100.000¹⁶ venezuelanos participarão do programa de interiorização realizado pela operação sediada no Brasil como resposta à diáspora, no entanto, há pessoas que não querem participar deste programa para se estabelecer em Roraima e estar perto da Venezuela, mas que não têm oportunidades de financiamento, participam de programas de contratação de empregos formais, limitando-se a participar de

¹⁶ Estratégia de interiorização. (s.d.). Recuperado em 13 mai. 2023, de <http://aplicacoes.mds.gov.br/snas/painel-interiorizacao/>.

empregos informais onde sofrem condições degradantes ou são escravizados, segundo o Relatório da Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) apresentado em 2021 sobre a situação dos refugiados e migrantes No Brasil, segundo dados da plataforma R4V e dados de agências da ONU, 50% dos migrantes são mulheres, 40% são crianças e adolescentes e 12% são idosos.

Com as novas dinâmicas migratórias e a mobilidade experimentada pela população venezuelana, o Brasil tem acolhido um grande número de pessoas que buscam se estabelecer e ser incluídas nas comunidades locais. Em João de Barro, por exemplo, há uma comunidade de migrantes de origem venezuelana que enfrentam desafios no acesso a serviços básicos, como saúde e transporte. Essas pessoas vivem na zona periférica da cidade de Boa Vista, com poucos recursos disponíveis para se protegerem da desinformação e das *fake news*, bem como das consequências das crises sanitárias.

A pandemia de Covid-19 evidenciou a importância da comunicação para o enfrentamento de crises sanitárias e sociais. Porém, por mais eficientes que sejam os setores de comunicação das instituições de ensino e pesquisa, e apesar de seus produtos e serviços de comunicação serem bastante diversificados, sozinhos, eles nem sempre conseguem levar informação qualificada e dialogar com as populações nos níveis mais locais.

Para se estabelecer uma comunicação realmente efetiva no nível local, é imprescindível o trabalho dos comunicadores populares/comunitários, que conhecem a realidade do território, suas necessidades e demandas, os caminhos da informação e da mobilização, e os meios de comunicar.

Embora tão fundamentais aos processos da comunicação em saúde, os vínculos das instituições de ensino e pesquisa com esses comunicadores, frequentemente, não são robustos, e a comunicação popular/comunitária enfrenta uma série de vulnerabilidades, não só de recursos materiais e de formação profissional, como também de acesso a fontes de informação qualificadas e a políticas públicas.

Considerando-se os determinantes sociais da saúde, a comunicação popular/comunitária tem sido tão vulnerabilizada quanto os territórios em que ela

é realizada, fragilizando os mecanismos de enfrentamento de emergências sanitárias (dentre elas a Covid-19) e de suas consequências.

Portanto, fortalecer a comunicação popular/comunitária é uma estratégia potente de aumentar a resiliência dos territórios em crises sanitária e social, atual ou futura, contribuindo também para o alcance dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) da Agenda 2030, estabelecida pela Organização das Nações Unidas (ONU).

2. O PROJETO

O objetivo deste projeto foi desenvolver uma estratégia de comunicação que promova a saúde e o bem-estar da população de João de Barro, por meio de campanhas de conscientização e estímulo à vacinação, além de combater a desinformação e as *fake news* relacionadas à Covid-19.

O Projeto de *“Campanhas de promoção da saúde, estímulo à vacinação, consequências das crises sanitárias produzida pelo Covid-19 e enfrentamento à desinformação e às fake news na comunidade de bairro de João de Barro na cidade de Boa Vista - RR”*, desenvolvido pela Rede de Migração Unidos no Brasil com o objetivo de *“Informar, Persuadir e Motivar”*, mapeou as principais demandas comunitárias de acesso à vacina e combate à desinformação e *fake news* sobre a doença. A proposta atendeu tanto brasileiros quanto migrantes, especialmente venezuelanos e colombianos, sendo realizada através da formação de multiplicadores comunitários que replicam as informações e conscientizam suas comunidades sobre a importância da vacinação.

A equipe da Rede de Migração atuou bastante próxima à comunidade, realizando diversas atividades para entender suas necessidades e demandas em relação à Covid-19. Foram aplicados questionários e feito um diagnóstico sobre a comunidade, que mostrou a necessidade de informação sobre a vacinação e sobre os cuidados necessários para prevenção da doença. A partir dessas informações, a equipe da Rede de Migração criou materiais informativos e didáticos para serem utilizados pelos multiplicadores comunitários durante as sessões de cine/debate.

3. METODOLOGIA

O trabalho propôs uma metodologia de ensino baseada na epistemologia de Paulo Freire (2006), que promoveu a participação ativa dos participantes com foco na autonomia e identidade do aluno, um método de ensino democrático que envolve o movimento dinâmico, dialético, entre o fazer e o pensar sobre o fazer. Nessa metodologia, os participantes da comunidade tiveram participação ativa na construção do material didático, escolhendo democraticamente os temas a serem trabalhados. Para buscar as fontes de informação, foi utilizado o método bibliográfico (GIL, 2012), e a metodologia de ensino inovadora baseada em problemas (BARROWS, 1996) foi aplicada por meio do método híbrido presencial/virtual, utilizando a plataforma Zoom/Meet ou vídeos e disponibilizando o material gravado para acesso dos participantes.

Para acompanhar o progresso do método, foi utilizada a Teoria da mudança (ACTKNOWLEDGE E O ASPEN INSTITUTE, 2003), por meio do método qualitativo, que permitiu avaliar o início, meio e final da intervenção, possibilitando melhorias contínuas no programa em conjunto com a comunidade.

4. RESULTADOS

Para sua realização foram feitas visitas comunitárias com as diversas lideranças do setor para unir forças, foram visitadas associações comunitárias brasileiras, bem como migrantes para apresentação do projeto, tendo assim o apoio para a promoção de informações à comunidade.

A metodologia adotada para execução em campo neste projeto consiste em três etapas principais.

5. PESQUISA

O presente artigo apresenta uma pesquisa de campo, utilizando a abordagem qualitativa, aliada a um estudo de corte transversal com características quantitativas. Optou-se pela realização devido à sua ampla aplicação nas áreas das ciências da saúde e ciências sociais. Essa abordagem permite aprofundar e obter um conhecimento detalhado e abrangente sobre um ou poucos sujeitos de estudo,

proporcionando uma compreensão mais profunda que seria difícil de ser alcançada por meio de outros delineamentos de pesquisa (GIL, 2010).

Foi realizada uma pesquisa de opinião para identificar o nível de conhecimento e percepção da população de João de Barro em relação à Covid-19, vacinação e desinformação.

Foi realizado um levantamento de informações¹⁷ em campo, com aplicação de questionários, onde uma linha de base inicial foi aplicada sobre as informações coletadas no universo de 164 pessoas, entre imigrantes e brasileiros, com um impacto estimado diretamente em 745 pessoas, considerando o núcleo familiar dos participantes, com uma média de 4 pessoas por grupo familiar.

A convocatória foi aberta à participação de toda a comunidade, no entanto, a grande maioria foi o público migrante (venezuelanos e colombianos) que demonstrou maior interesse em participar na ação, sendo 85,4% dos participantes.

Todos os participantes foram adultos com uma média de idade de 37 anos SE \pm 12, uma mediana de 35, sendo a idade mínima 18 e a máxima 70 anos. Tendo a participação majoritária do público feminino com uma representação de 82,9% dos participantes. O diagnóstico mostrou a relação do nível de escolaridade dos participantes, tendo a maioria o ensino médio e ensino fundamental, somando 87,20% em conjunto.

O diagnóstico também mostrou que 32,9% dos entrevistados não tomaram a vacina contra a covid-19, sendo o principal motivo relatado o medo (81,48%). Porém, 99,4% haviam tomado alguma outra vacina podendo ser Dupla adulto, hepatite B, Febre Amarela, T. Viral, HPV, Influenza, Pneumococo, Meningites. Dos entrevistados que sim tomaram a vacina contra a covid-19 a maioria apenas tomou a primeira e segunda dose (73,64%).

70,1% dos entrevistados relataram se informar através do noticiário TV e 18,42% mediante redes sociais. Um aspecto importante verificado no levantamento

¹⁷ Rede de Migração Unidos no Brasil. Relatório de campo do O Projeto de comunicação para a promoção de campanhas de saúde e enfrentamento à desinformação na comunidade de João de Barro. 2023. Disponível em <https://redmigracionbrasil.blogspot.com/2023/01/informe-de-campo-joao-de-barro.html>

de informações da linha de base inicial, tem sido o pedido das pessoas para conseguir uma jornada de vacinação, bem como a necessidade de um posto de saúde na comunidade.

6. DESENVOLVIMENTO DE CONTEÚDO

Com base nos resultados da pesquisa, foi desenvolvido conteúdo relevante e informativo sobre a Covid-19, vacinação e combate à desinformação. O conteúdo foi produzido em português e espanhol.

Foi realizado um processo de capacitação para líderes comunitários que deram palestras de conscientização para a comunidade, facilitando o acesso à informação para os moradores.

Guiados pelo pensamento de Paulo Freire, compreendemos a importância de uma abordagem educacional que se baseia nos conhecimentos da comunidade, nas dúvidas, nas incertezas e nos medos que a permeiam. Nessa perspectiva, a prática da liberdade se inicia através da dialogicidade, não apenas quando o educador se encontra com os educandos em uma situação pedagógica, mas antes disso, quando o educador se questiona sobre o que irá dialogar com seus alunos.

Daí que, para esta concepção como prática da liberdade, a sua dialogicidade começa, não quando o educador-educando se encontra com os educandos-educadores em uma situação pedagógica, mas antes, quando aquele se pergunta em torno do que vai dialogar com estes. Esta inquietação em torno do conteúdo do diálogo é a inquietação em torno do conteúdo programático da educação (Freire, 1987).

Essa inquietação em relação ao conteúdo do diálogo representa uma preocupação em torno do conteúdo programático da educação. Compreendemos que o diálogo não pode ser meramente um ato mecânico, mas sim uma troca de saberes, experiências e reflexões que possibilite a construção conjunta do conhecimento. Portanto, ao planejar o diálogo, o educador deve considerar as temáticas relevantes para a realidade dos educandos, levando em conta suas vivências, contextos e desafios enfrentados.

Ao se perguntar sobre o que dialogar com os educandos, o educador demonstra um compromisso com a construção de um conteúdo programático que seja significativo, pertinente e contextualizado. Essa inquietação reflete a necessidade de abordar temas que estejam relacionados às demandas e necessidades da comunidade, estimulando a reflexão crítica e o engajamento dos educandos em sua própria realidade.

Dessa forma, ao adotarmos essa concepção de diálogo como “*prática da liberdade*”, reconhecemos que a educação deve ser um processo dialógico, no qual educadores e educandos se envolvem em um constante intercâmbio de saberes e experiências, promovendo a transformação tanto individual quanto coletiva. É por meio desse diálogo autêntico e comprometido que se fortalece o senso de identidade, pertencimento e empoderamento dos sujeitos envolvidos no processo educativo.

Barrows (1996) propõe uma taxonomia dos métodos de aprendizagem baseada em problemas (Problem-Based Learning - PBL). Seu trabalho destaca-se por fornecer uma estrutura para compreender e classificar diferentes abordagens da metodologia de ensino baseada em problemas. O autor descreve três tipos principais de métodos PBL: o método tutor, o método multidisciplinar e o método baseado em equipe. No método tutor, os estudantes trabalham individualmente com o auxílio de um tutor que fornece orientações e feedback. No método multidisciplinar, os estudantes trabalham em grupos pequenos, envolvendo diferentes disciplinas e compartilhando suas perspectivas. Já no método baseado em equipe, os estudantes trabalham em grupos maiores, abrangendo diversas habilidades e especialidades.

A taxonomia de Barrows (1996) também aborda a estrutura das sessões de aprendizagem baseada em problemas, como o uso de casos clínicos, a identificação de objetivos de aprendizagem, a formulação de questões e a discussão em grupo. Ele enfatiza a importância do papel do tutor no processo de aprendizagem, encorajando a autonomia dos estudantes e facilitando a construção do conhecimento.

Tabela 1 - Conteúdo relacionado no material didático

| | | |
|----|--|--|
| 01 | APRESENTAÇÃO DA REDE DE MIGRAÇÃO UNIDOS NO BRASIL | Breve resumo da missão do coletivo, sobre o trabalho em defesa dos direitos dos migrantes, bem como a necessidade de busca por políticas públicas e reconhecimento |
| 02 | SOBRE O PROJETO | Um breve resumo sobre o projeto de comunicação, a necessidade do trabalho dos comunicadores comunitários |
| 03 | DADOS DE LEVANTAMENTO INICIAL | Descrição de como foi feito o levantamento inicial na comunidade e os principais resultados obtidos quanto às características demográficas, acesso a vacinas e métodos de informação |
| 04 | TEORIA DA INFORMAÇÃO | O conceito de teoria da informação e seus elementos-chave na comunicação são abordados. |
| 05 | DESINFORMAÇÃO E FAKE NEWS | São abordados os elementos de desinformação, ferramentas de combate à desinformação e fake news |
| 06 | SURTOS EPIDÊMICOS, EPIDEMIAS, PANDEMIAS E ENDEMIAS | É feita uma explicação de cada estágio e suas diferenças, bem como uma breve explicação de como uma doença pode passar por cada estágio. |
| 07 | HISTÓRIA DAS PANDEMIAS | As pandemias mais letais da história são abordadas fazendo um breve resumo da época e do número de pessoas afetadas. |
| 08 | VÍRUS, BACTÉRIAS, PARASITAS E FUNGOS | As características de cada organismo e suas diferenças são abordadas para ampliar o conhecimento básico sobre cada um. |
| 09 | COVID-19 | Breve explicação sobre o início da doença, o que é e como preveni-la, bem como a importância do trabalho comunitário para torná-la possível |
| 10 | VACINAS | São abordados os tipos de vacinas existentes, suas possíveis contraindicações e os cuidados que devem ser tomados na administração da vacina. É explicado o funcionamento da vacina de RNA, sua produção, inovação científica e como funciona, bem como por que é indicada para sua prevenção contra o COVID-19. |

Fonte: elaboração do projeto

7. FORMAÇÃO DOS MULTIPLICADORES E REALIZAÇÃO DAS PALESTRAS

Os multiplicadores da comunidade foram responsáveis pela formação de grupos de conversação/estudo com até 5 residentes, utilizando o material criado. Cada sessão tinha duração de uma hora e podia ser realizada duas ou três vezes por semana para cada multiplicador, durante fevereiro, março e abril, na casa/sede dos líderes locais. Antes do início de cada sessão, os facilitadores realizavam uma pesquisa com 6 perguntas para cada participante e, no final da sessão, repetiam as mesmas perguntas para comparar as respostas antes e depois da ação.

No projeto, foram realizadas mais de 80 palestras, com a participação do chefe da família em cada sessão. Estima-se que, considerando o número médio de 4 pessoas por grupo familiar, mais de 1800 pessoas foram impactadas (in)diretamente pelo projeto.

Segundo o ministério da Saúde (1996) o papel do multiplicador é fundamental na disseminação de formas e métodos de prevenção.

O multiplicador exerce um papel central neste processo de difusão de formas e métodos de prevenção às DST, à AIDS e às drogas. Por isso é importante que sejam apontadas algumas características pessoais/profissionais que garantam, tanto quanto possível, o desenvolvimento das atividades planejadas. (BRASIL, 1996).

O trabalho educativo do multiplicador desempenha um papel fundamental na disseminação de informações e conhecimentos, mas vai muito, além disso. Seu objetivo principal é promover mudanças significativas nos valores, atitudes e comportamentos das pessoas.

O trabalho do multiplicador vai além de meramente transmitir informações. Ele tem em vista despertar a consciência das pessoas, estimulando a reflexão crítica e a análise de suas próprias atitudes e comportamentos (BRASIL, 1996). Essa abordagem educativa mais ampla visa criar uma conexão emocional com o público-alvo, incentivando mudanças reais e duradouras.

Ao abordar questões sociais, como prevenção de doenças, promoção da saúde ou conscientização sobre drogas, o multiplicador se propõe a promover mudanças nos valores e atitudes das pessoas (BRASIL, 1996). Ele desafiará crenças

arraigadas e estereótipos prejudiciais, promovendo uma perspectiva mais inclusiva, empática e consciente.

O objetivo final do trabalho educativo do multiplicador é levar as pessoas a adotarem comportamentos saudáveis e responsáveis. Isso envolve capacitar o público-alvo com as habilidades necessárias para tomar decisões informadas e agir adequadamente. O multiplicador busca oferecer ferramentas práticas, estratégias de enfrentamento e suporte emocional para as pessoas poderem adotar comportamentos positivos e evitar práticas de risco.

A atuação abrangente do multiplicador não se restringe apenas ao indivíduo, mas pretende a maior transformação social. Ao promover mudanças nos valores, atitudes e comportamentos das pessoas, ele contribui para a construção de uma sociedade mais saudável, inclusiva e consciente. Essa transformação coletiva é essencial para o desenvolvimento sustentável de comunidades e sociedades como um todo.

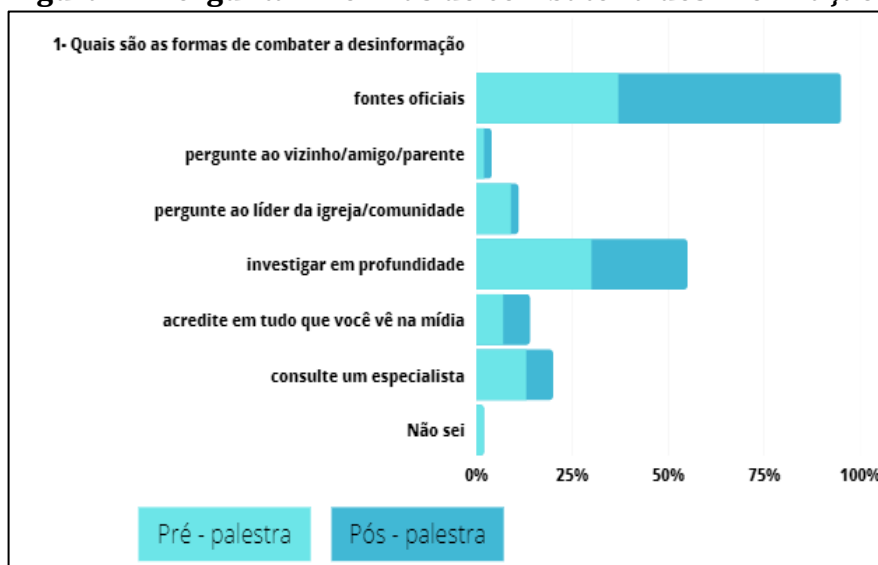
A Teoria da Mudança, desenvolvida pelo ACTknowledge e o Aspen Institute em 2003, é uma abordagem estratégica que busca entender e planejar os processos de mudança em organizações e iniciativas sociais. Essa teoria proporciona uma estrutura para identificar os resultados desejados e as estratégias necessárias para alcançá-los, estabelecendo uma conexão lógica entre as atividades realizadas e os impactos esperados.

Um dos principais aportes da Teoria da Mudança é sua ênfase na clareza de objetivos e na articulação de resultados. Outro ponto importante é o enfoque na mensuração de resultados e no monitoramento do progresso. A Teoria da Mudança incentiva a definição de indicadores claros e a coleta de dados relevantes para avaliar o impacto das atividades e ajustar as abordagens conforme necessário. Isso permite uma abordagem baseada em evidências e facilita a prestação de contas aos stakeholders envolvidos.

8. PERGUNTAS ORIENTADORAS

O projeto teve um impacto positivo na conscientização sobre as formas de combater a desinformação. Houve um aumento significativo na confiança em fontes oficiais, indicando a importância de buscar informações de fontes confiáveis e verificadas. Também houve uma diminuição na dependência de líderes da igreja ou comunidade e consultas a especialistas como estratégias para lidar com a desinformação. A pesquisa aprofundada ainda é considerada relevante, embora tenha havido uma leve diminuição nessa categoria. É encorajador ver que a porcentagem de pessoas que afirmam não saber como combater a desinformação diminuiu para zero, sugerindo que a charla forneceu informações claras e orientações sobre o tema. No entanto, é preocupante que uma parcela significativa das pessoas ainda acredite cegamente em tudo o que vê na mídia, o que ressalta a importância contínua de educar sobre a necessidade de uma abordagem crítica e questionadora diante das informações recebidas.

Figura 1 - Pergunta 1. formas de combater a desinformação

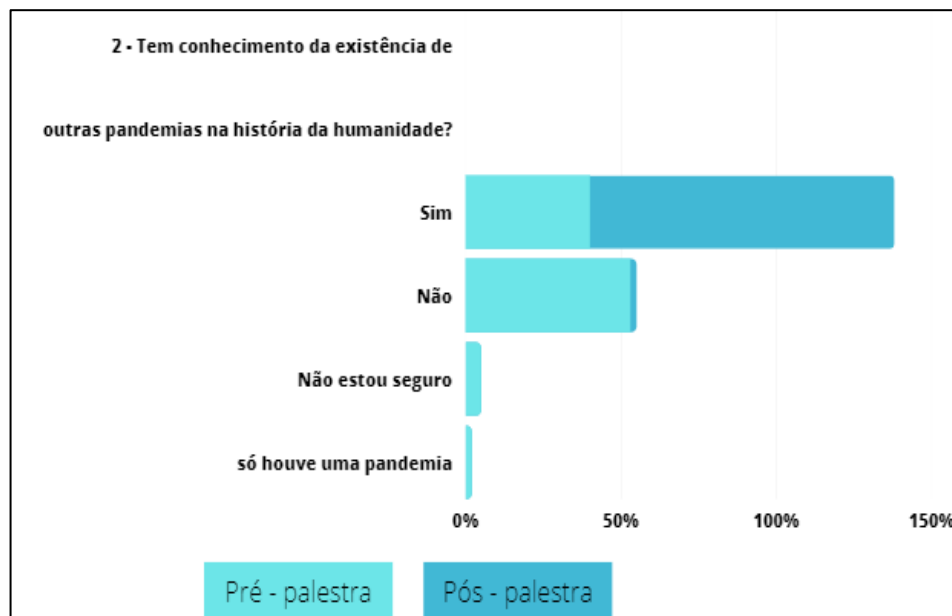


Fonte: elaboração do projeto

A intervenção impactou significativamente no conhecimento das pessoas sobre a existência de outras pandemias na história da humanidade. Houve um aumento considerável na porcentagem de pessoas que afirmam conhecer essas pandemias, uma redução significativa naqueles que não conheciam e uma eliminação da incerteza sobre o assunto. Foi bem-sucedido em fornecer informações

claras e esclarecedoras sobre pandemias passadas, ajudando as pessoas a terem um entendimento mais abrangente do contexto histórico das pandemias.

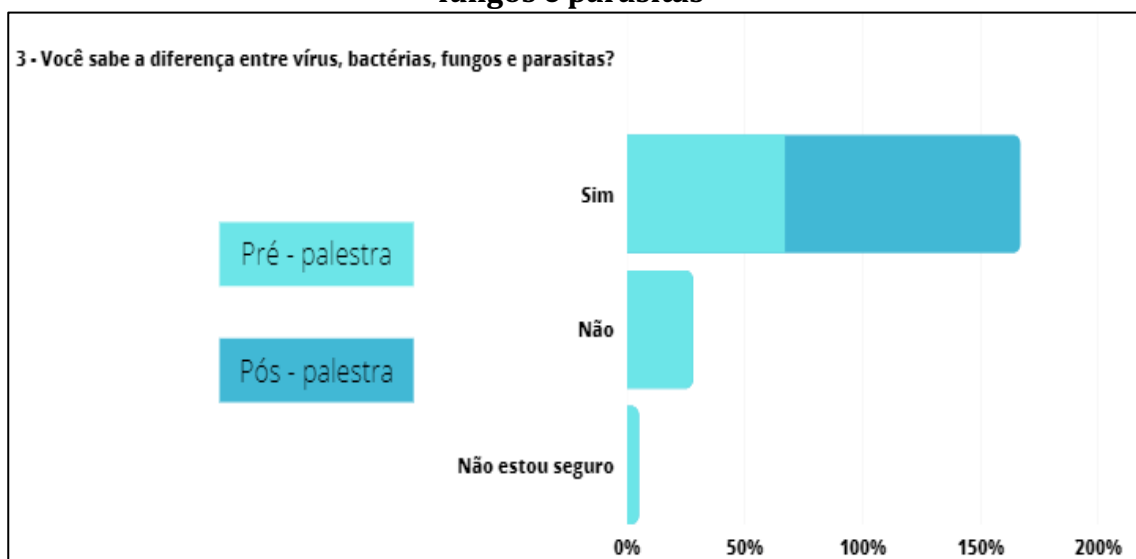
Figura 2- Pergunta 2. conhecimento sobre outras pandemias na história da humanidade



Fonte: elaboração do projeto

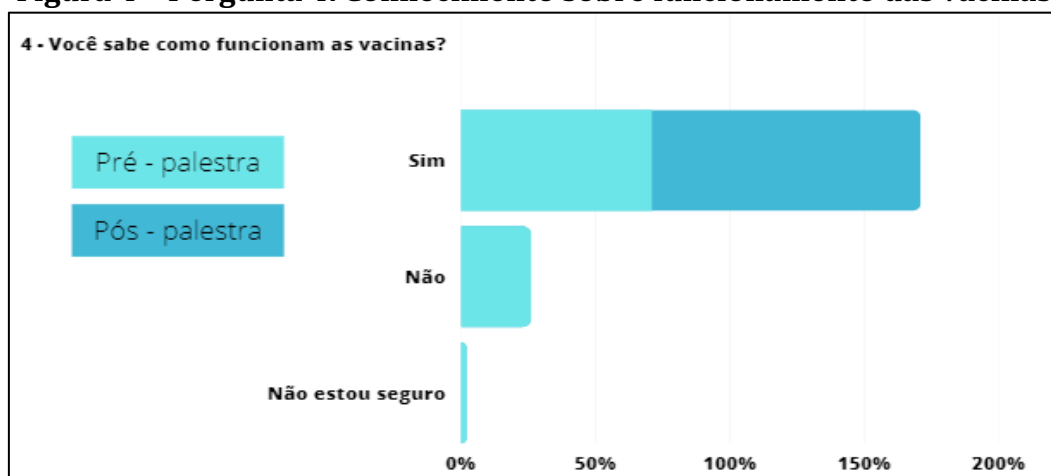
O projeto teve um impacto significativo no conhecimento das pessoas sobre a diferença entre vírus, bactérias, fungos e parasitas. Houve um aumento considerável na porcentagem de pessoas que afirmam saber distinguir esses organismos, uma redução significativa naqueles que não sabiam e uma eliminação da incerteza sobre o assunto. A análise foi bem-sucedida em fornecer informações claras e esclarecedoras sobre as características distintas de vírus, bactérias, fungos e parasitas, ajudando as pessoas a terem um entendimento mais abrangente da diversidade microbiana.

Figura 3 - Pergunta 3. Conhecimento sobre a diferença entre vírus, bactérias, fungos e parasitas



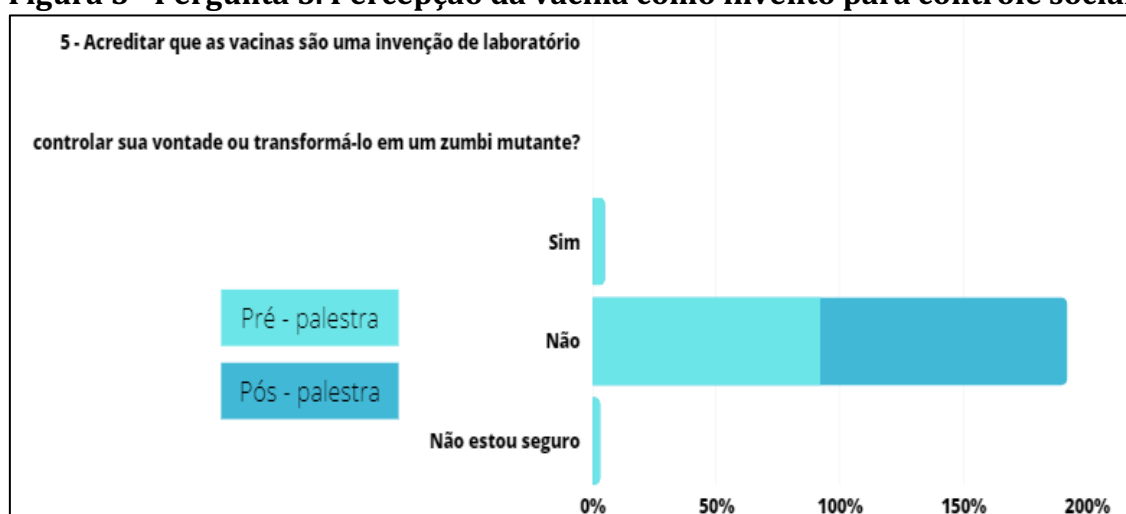
O projeto teve um impacto significativo no conhecimento das pessoas sobre como as vacinas funcionam. Houve um aumento considerável na porcentagem de pessoas que afirmam saber como as vacinas funcionam, uma redução significativa naqueles que não sabiam e uma eliminação da incerteza sobre o assunto. O projeto foi eficaz em fornecer informações claras e esclarecedoras sobre o funcionamento das vacinas, contribuindo para uma compreensão mais ampla e precisa desse importante aspecto da imunização.

Figura 4 - Pergunta 4. Conhecimento sobre funcionamento das vacinas

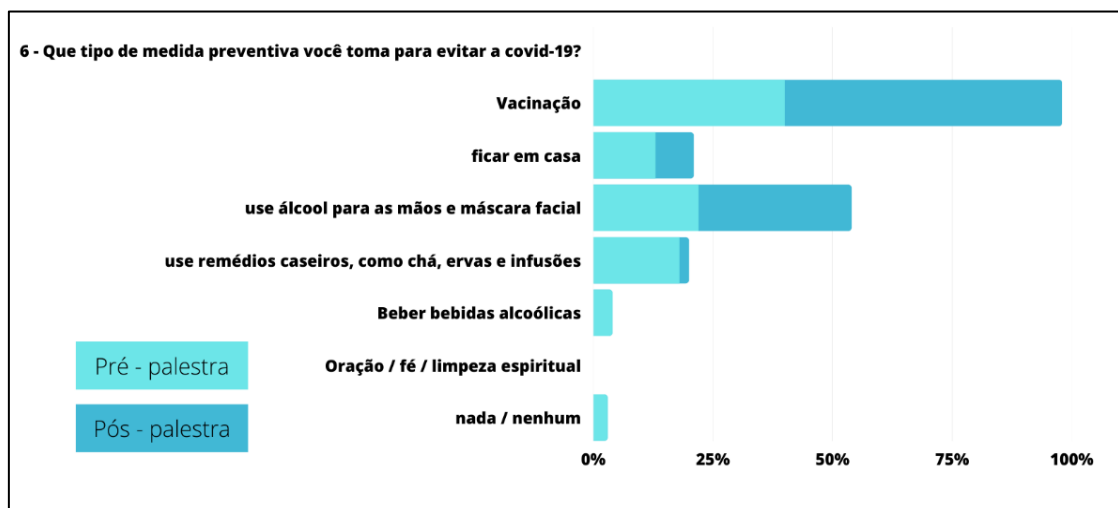


Observou-se um impacto positivo na mudança de crenças relacionadas às vacinas. Houve uma diminuição significativa na porcentagem de pessoas que acreditavam que as vacinas eram um invento de laboratório para controlar à vontade ou transformar as pessoas em mutantes. Ao mesmo tempo, houve um aumento na porcentagem de pessoas que rejeitaram essa crença infundada. Foi bem-sucedida em desmascarar teorias da conspiração e reforçar a confiança nas vacinas como uma medida eficaz de saúde pública.

Figura 5 - Pergunta 5. Percepção da vacina como invento para controle social



O projeto teve um impacto positivo nas medidas de prevenção adotadas pelas pessoas para evitar o COVID-19. Houve um aumento na porcentagem de pessoas que afirmam realizar a vacinação, usar álcool nas mãos e máscara, e uma diminuição naquelas que recorriam a remédios caseiros não comprovados, bebidas alcoólicas, oração/limpeza espiritual, ou não adotavam nenhuma medida. O projeto foi bem-sucedido em promover medidas de prevenção baseadas em evidências científicas e fornecer informações claras sobre a importância dessas medidas na luta contra o COVID-19.



Fonte: elaboração do projeto

O podemos concluir que o projeto foi bem-sucedido em fornecer informações claras e promover uma compreensão mais precisa e fundamentada sobre combate à desinformação, outras pandemias históricas, diferenciação de micro-organismos, funcionamento das vacinas e medidas de prevenção da COVID-19. Esses resultados são essenciais para fortalecer a resiliência da sociedade diante de crises de saúde pública e para promover a saúde e o bem-estar da população em geral.

9. CONSIDERAÇÕES

O projeto de comunicação teve um impacto muito positivo na comunidade, não apenas por ajudar a combater a desinformação e as Fakes News, mas também por permitir a integração da comunidade de brasileiros e migrantes em torno de um objetivo comum: a promoção da saúde pública.

Os multiplicadores comunitários têm um papel importante na disseminação de informações e no fortalecimento das comunidades. Desempenham um papel crucial no combate à desinformação e no fortalecimento da comunidade.

Os multiplicadores comunitários são indivíduos ou organizações, com um papel importante na disseminação de informações e no fortalecimento das comunidades. Eles podem desempenhar um papel crucial no combate à desinformação e no fortalecimento da comunidade de várias maneiras:

Eles podem ajudar a garantir que as informações corretas sejam compartilhadas e que as pessoas estejam bem-informadas, críticas e capacitadas para tomar decisões informadas.

Os multiplicadores comunitários têm um papel importante na disseminação de informações e no fortalecimento das comunidades. Desempenham um papel crucial no combate à desinformação e no fortalecimento da comunidade.

Os multiplicadores comunitários têm um conhecimento aprofundado das comunidades locais e de seus desafios. Eles têm uma reputação estabelecida e podem usar essa confiança e credibilidade para disseminar informações precisas e confiáveis, muitas vezes têm acesso a grupos de pessoas que são difíceis de alcançar por outros meios, podem ajudar a capacitar outras pessoas dentro da comunidade para serem defensores eficazes contra a desinformação. Eles podem fornecer treinamento e recursos para ajudar as pessoas a se tornarem mais informadas e críticas em relação às informações que recebem.

O trabalho educativo do multiplicador vai além de fornecer informações e conhecimentos. Sua atuação é abrangente e busca promover mudanças nos valores, atitudes e comportamentos das pessoas. Ao despertar a consciência, transformar crenças e influenciar comportamentos, o multiplicador desempenha um papel crucial na construção de uma sociedade mais saudável e consciente. É fundamental reconhecer e valorizar essa abordagem abrangente do trabalho educativo do multiplicador, destacando seu potencial de impacto na transformação social.

Referências

ACTKNOWLEDGE AND ASPEN INSTITUTE. **Theory of Change. Roundtable on Community Change**. S. loc., 2003. Disponível em:
<http://www.theoryofchange.org/>.

BARROWS, H. S. (1996). **A taxonomy of problem-based learning methods**. Medical Education, 30(6), 523-528.

BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Assistência à Saúde. **Programa Nacional de Doenças Sexualmente Transmissíveis/AIDS. Manual do Multiplicador - Prevenção às DST/AIDS**. Brasília: Ministério da Saúde, 1996.

FREIRE, Paulo. **Pedagogia da autonomia: saberes necessários à prática educativa**. São Paulo: Paz e Terra, 2016.

FREIRE, Paulo. **Pedagogia do Oprimido**. 17^a ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.

GIL, A. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. São Paulo: Atlas. 2010

GIL, Antonio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

R4V. **STI database calculations base calculations**. Total refugees and migrants from Venezuela in Brazil. 25 abr. 2023. Disponível em
<https://www.r4v.info/es/node/247>

UNICEF. **Crise migratória venezuelana no Brasil**. [s.l.], 2023. Disponível em:
<https://www.unicef.org/brazil/crise-migratoria-venezuelana-no-brasil>.

WICANDER, Sylvia. **Guía para Monitoreo y Evaluación de Intervenciones de Adaptación Basada en Ecosistemas**, Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH, Bonn, Alemanha, 2020.

Artigo recebido em: maio de 2023.
Artigo aprovado em: julho de 2023.

ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS: A INFLUÊNCIA DO PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO (PNUD) E DO BANCO MUNDIAL NAS AÇÕES DE COMBATE À POBREZA NA ARGENTINA E BRASIL ENTRE 2015 E 2020

*Francielle Mazocco*¹⁸
FIERGS

Resumo

O presente artigo tem como objetivo analisar a participação das organizações internacionais no combate à pobreza na Argentina e Brasil no período de 2015 a 2020. Para a análise do papel das organizações internacionais, foram escolhidas duas que trabalham com o tema da pobreza: o Banco Mundial e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD). A hipótese é a de que as organizações internacionais possuem um importante papel de difusoras de boas práticas em temas de políticas públicas, o que inclui o combate à pobreza e desigualdade. Inicialmente, são tratados os conceitos de pobreza adotados pelas organizações. Em um segundo momento, são apresentados e analisados os projetos e programas de combate à pobreza ocorridos nos dois países em questão durante o período proposto. A partir disso, foi possível concluir que as organizações internacionais possuem, de fato, poder de influenciar os países a adotarem determinadas medidas, o que corrobora a importância do multilateralismo para a superação dos problemas sociais.

Palavras-chave: Organizações Internacionais, Pobreza, Políticas Públicas, Argentina, Brasil.

INTERNATIONAL ORGANIZATIONS AND PUBLIC POLICIES: THE INFLUENCE OF THE UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME (UNDP) AND THE WORLD BANK IN ACTIONS TO COMBAT POVERTY IN ARGENTINA AND BRAZIL FROM 2015 TO 2020

Abstract

The present article aims to analyze the participation of international organizations in the fight against poverty in Argentina and Brazil in the period from 2015 to 2020. For the analysis of the role of international organizations, two that work with the theme of poverty were chosen: the World Bank and the United Nations Development Program (UNDP). The hypothesis is that international organizations have an important role as diffusers of good practices in public policy issues, which includes the fight against poverty and inequality. Initially, the concepts of poverty adopted by the organizations are discussed. In a second step, the projects and programs to fight poverty that took place in the two countries in question during the proposed period are presented and analyzed. From this, it was possible to conclude that international organizations do possess the power to influence countries to adopt certain measures, which corroborates the importance of multilateralism for overcoming social problems.

Keywords: International Organizations, Poverty, Public Policy, Argentina, Brazil.

¹⁸ Bacharela em Relações Internacionais pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Trabalha atualmente na área de inteligência comercial internacional no Centro Internacional de Negócios da Federação das Indústrias do Estado do Rio Grande do Sul (FIERGS). E-mail: franciellemazocco@gmail.com.

1. INTRODUÇÃO

A pobreza e a desigualdade na América Latina são grandes problemas estruturais do continente. Contudo, a partir dos anos 2000 houve um forte movimento entre diversos países da região de combate a estes problemas. A ascensão de governos de esquerda que compuseram a chamada Onda Rosa, teve como um dos seus principais marcos o aumento das políticas sociais e também do multilateralismo. A região vivenciou no período compreendido entre 2000 e cerca de 2015 — a Onda Rosa encerrou-se em momentos diferentes em cada país — um desenvolvimento econômico e social sem precedentes. Os índices de pobreza chegavam a seus menores patamares históricos e as relações entre os países e as organizações internacionais também se encontravam em pleno funcionamento.

A partir dos anos de 2015 e 2016, entretanto, essa queda foi sendo freada e substituída por um novo avanço da pobreza. Os índices que medem a pobreza e a desigualdade voltaram a subir e países que vinham sendo exemplos internacionais de superação da miséria voltaram a encarar o problema. Combinado a isso, houve também um aumento do descrédito do multilateralismo e das organizações internacionais, o que também dificultava o compartilhamento de informações e projetos de cooperação.

Nesse sentido, esta pesquisa busca compreender o papel que as organizações internacionais tiveram no combate à pobreza na América do Sul após o período chamado de Onda Rosa — compreendido, para este trabalho, como o período entre 2015 e 2019. O presente trabalho busca investigar o período imediatamente posterior, em que grande parte desses governantes deixaram o poder, buscando entender de que forma as organizações internacionais agiram nesse sentido, considerando-se que Organizações Internacionais (OIs) influenciam nas agendas nacionais de políticas públicas, ainda que não tenham, em maior parte, poder vinculante sobre os Estados.

As Organizações Internacionais “são a forma mais institucionalizada de realizar a cooperação internacional [...]”. A rede de organizações internacionais faz parte de um conjunto maior de instituições que garantem uma certa medida de governança global” (HERZ; HOFFMAN, 2004, p. 9). As OIs são, portanto, uma tentativa de garantir algum grau de ordem e governança do anárquico Sistema

Internacional. Nesse sentido, as OIs têm a capacidade de influenciar Estados-nação, seja por ser um instrumento de trocas de práticas entre os governos, seja por seu caráter de observador e, em certa medida, regulador do Sistema Internacional. Ademais, é importante ressaltar que a partir do fim da Segunda Guerra Mundial, as OIs foram fortalecidas e que isso, em diversos casos, gerou uma maior burocratização das mesmas, acarretando uma maior autonomia frente a seus Estados membros e fundadores, o que impacta na forma que elas podem agir frente a problemas que envolvem os Estados-membros, como a questão da pobreza (FARIA, 2018; HERZ; HOFFMAN, 2004).

Analisando-se o papel das organizações internacionais no tratamento do tema de combate à pobreza, é possível visualizar a relação entre política externa e política interna, demonstrando a relevância do setor internacional na aplicação dessas políticas. A pressão por parte das organizações internacionais é capaz de impactar políticas, como no caso da pressão de agências das Nações Unidas para que o Banco Mundial e o FMI revissem suas condições de empréstimo na década de 1990 (STEIN, 2006) (BRESSAN, 2012). Assim, as OIs podem ser responsáveis tanto pela transferência quanto pela difusão de políticas públicas, como as políticas de combate à pobreza. Essa mudança sugerida por uma OI pode ser adotada pelo Estado de forma voluntária — ou seja, o próprio Estado entende que há algo em suas políticas que precisa ser melhorado e busca a ajuda de OIs ou se espelha nas sugestões delas — ou de forma coercitiva — quando a mudança é forçada pela OI, que identifica que o governo está falhando em prover o necessário, e utiliza meios, como as sanções, para tentar obrigar aquele país a adotar determinadas medidas (BERNARDO, 2016; FARIA, 2018).

A fim de realizar uma análise mais focada, foram selecionadas duas organizações internacionais, que atuam no tema da pobreza a serem analisadas: (i) Banco Mundial e (ii) Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD). Ademais, também foram selecionados dois países, tendo como fator decisivo o fato de terem sido dois dos maiores expoentes da Onda Rosa. Nesse sentido, o trabalho foca a análise em Argentina e Brasil.

O objetivo central é analisar o papel das organizações internacionais em pautar a pobreza, entre 2015 a 2020, período em que houve uma mudança nos

indicadores da região. Os objetivos secundários são: (i) identificar como as organizações podem atuar no combate à pobreza; (ii) identificar os condicionantes estruturais da pobreza e desigualdade na América Latina, a fim de identificar os gargalos para a solução destes problemas; (iii) definir e sistematizar os indicadores de pobreza nos países mencionados no período pós-Onda Rosa; (iv) investigar de que forma essas organizações atuam no que tange à mitigação da pobreza e desigualdade nos países analisados.

Entre as principais hipóteses tem-se que as Organizações Internacionais são um importante fator de difusão de políticas públicas, estando as políticas de combate à pobreza dentro delas. Além da conceituação e definição de pobreza das Organizações Internacionais que são adotadas pelos Estados-nação, que é um importante elemento para a constituição de políticas públicas voltadas ao problema, também há formas de as mesmas auxiliarem na realização das políticas nacionais, uma vez que elas têm poder de influência nas quatro etapas do processo de formação de políticas públicas: definição de agenda, formulação de política, implementação e, por fim, avaliação das políticas adotadas.

Na primeira seção deste artigo, será apresentado o papel que as organizações internacionais tiveram historicamente em pautar a pobreza e influenciar políticas públicas. Em seguida, será apresentada a teoria de Amartya Sen, teórico que concebeu a ideia da pobreza multidimensional, utilizada atualmente por diversas organizações internacionais, como o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD). Por fim, são apresentadas as Organizações Internacionais escolhidas para realizar a análise, buscando entender de que forma elas atuam e os conceitos de pobreza utilizados pelas mesmas. A segunda seção apresentará o histórico da pobreza na região, a fim de compreender seus condicionantes estruturais. Finalmente, a terceira seção discutirá a atuação prática das organizações internacionais atualmente, apresentando os projetos de combate à pobreza organizados pelo PNUD e pelo Banco Mundial nos três países analisados.

2. ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS E O TEMA DA POBREZA

Inicialmente, é necessário salientar a importância que a definição da concepção de pobreza tem. As diferentes visões de pobreza geram diferentes políticas de mitigação da mesma. Isso pode ser verificado historicamente. A preocupação com os índices de pobreza passou a ganhar maior notoriedade nas discussões internacionais a partir do início dos anos 2000. A Organização das Nações Unidas (ONU), com base no seu discurso de crescimento econômico inclusivo e eliminação da miséria, convocou em 2000 a chamada Assembleia do Milênio e apresentou o documento “Nós, os povos: o papel das Nações Unidas no século XXI”, no qual estabelece as metas da Organização para os próximos anos. A reunião marcou o primeiro grande movimento nesse sentido por parte de uma Organização Internacional, Ainda que as discussões sobre a pobreza já aconteciam desde a década de 1950, as definições usadas até o início dos anos 2000 eram, em sua maioria, estritamente ligadas a necessidades básicas de sobrevivência tais como alimentação e saneamento básico (GUILHERME; REIS, 2018).

A partir dos anos 2000, com Amartya Sen e sua crítica sistemática à métrica da renda como único fator de bem-estar, o conceito de pobreza tornou-se mais complexo. Sen definiu dois tipos diferentes de pobreza. Uma é a pobreza relativa, considerada como certa proporção dos mais pobres dentro de um determinado país. Outra, a pobreza absoluta, que significa a ausência e privação de liberdades — liberdades que permitem às pessoas serem e fazerem o julgam legítimo para suas vidas —, que pode ser considerada como a privação de capacidades básicas. Sen não considerava a pobreza somente em termos materiais, mas entendia que poderia haver privações em diversas esferas da vida, incluindo liberdades políticas, por exemplo. Ou seja, não se deve analisar a pobreza a partir de meramente uma renda básica, pois há outros fatores que podem influenciar na qualidade de vida de um indivíduo — ainda que a ausência de uma renda mínima seja claramente um dos principais fatores que envolve essa questão. Nesse sentido, o autor afirma que a relação entre capacidades e renda pode variar conforme diversos fatores, como idade, gênero, educação, localização, condições epidemiológicas, entre outros. Com isso, diferentes indivíduos necessitam de diferentes níveis de renda para atender às suas capacidades básicas. Além disso, diferentes indivíduos possuem diferentes conjuntos de necessidades que atendem às suas expectativas, de forma que

determinar uma régua única para toda uma população mundial, formada pelas mais diversas culturas, etnias, históricos socioculturais, gêneros e etc., torna-se uma tarefa praticamente impossível. Ademais, há uma especial importância do acesso à educação e à saúde de qualidade no combate à pobreza uma vez que, além de elevar a qualidade de vida do indivíduo, também são cruciais para aumentar o potencial de pessoas pobres atingirem uma renda suficiente para a sua qualidade de vida. (SEN, 1999). As ideias de Amartya Sen foram muito importantes pois influenciaram diretamente na mudança da concepção de pobreza pelos organismos internacionais a partir dos anos 2000. Tal conceito passou a ser amplamente adotado por OIs, especialmente o Banco Mundial e o PNUD, a partir dos anos 2000.

2.1 Banco Mundial e a definição de pobreza

Segundo Burgos Silva (2009), o Banco Mundial passou por quatro fases de agendas, tendo sido a reconstrução da Europa a primeira, compreendida pelo período desde sua criação até 1960; em seguida, há a inclusão da pobreza como tema central da agenda do Banco; em um terceiro momento, a partir de 1978 há a preocupação com reformas estruturais nos países; por fim, a partir de 1992 e até os anos 2000, o foco da agenda torna-se os problemas relacionados a governança e as instituições.

Assim, somente entre final dos anos 1990 e início dos anos 2000 o tema da pobreza voltou a ocupar o papel central nas atividades da organização (BURGOS SILVA, 2009). Esse período também convergiu com uma nova forma de atuação do Banco no que tange o tema. A partir de então, a organização passou a adotar um conceito mais amplo de pobreza — não colocando o crescimento econômico como o fator central para a superação da pobreza, como o que era adotado até então. É importante mencionar, no entanto, que essa mudança foi derivada de uma grande pressão internacional realizada por ONGs e de organizações da ONU vinculadas ao desenvolvimento e o combate à pobreza, como o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) — que será abordado em seguida. A atuação do Banco até então, que vinha sendo muito vinculada ao equilíbrio macroeconômico e incentivo a medidas de austeridade e que já haviam se provado ineficazes para combater o problema, passou a sofrer diversas críticas da comunidade

internacional, obrigando uma mudança na sua atuação. Nesse sentido, um dos maiores problemas enfrentados pelos países em desenvolvimento eram justamente as dívidas com o próprio Banco Mundial. A partir do ano 1999 o Banco Mundial passou então a adotar uma visão mais “global e compreensiva” das dívidas dos Estados, condicionando isso à elaboração por parte de cada país de um Documento de Estratégia de Luta contra a Pobreza (DELP). No entanto, é apenas no início dos anos 2000, com o advento das Metas de Desenvolvimento do Milênio — organizadas pela ONU — e de novos estudos sobre o conceito de pobreza, como o de Amartya Sen, que o Banco Mundial passou a adotar um conceito mais complexo, amplo e multidimensional de pobreza. Contudo, mesmo com esta nova concepção, o Banco ainda atribui um menor peso às falhas de mercado que à falta de atributos — como a educação — dos indivíduos (STEIN, 2018).

Passou-se a identificar a pobreza relacionando-a com a vulnerabilidade e entendendo que todos indivíduos são vulneráveis a diferentes riscos. Assim, o Banco Mundial traçou sua estratégia de combate à pobreza com base em três elementos: estratégias de manejo de risco, sistemas de manejo de risco e atores no manejo de risco. Essas estratégias são então divididas em três tipos, podendo ser estratégia de prevenção — que devem ser aplicadas antes de ocorrer a situação de vulnerabilidade, a fim de evitá-la —, de mitigação — que objetivam diminuir o impacto do acontecimento das situações de vulnerabilidade que possam vir a existir— e de superação ou enfrentamento — aplicadas quando a situação de vulnerabilidade já está ocorrendo, a fim de diminuí-la ou encerrá-la. Essa nova abordagem adotada pelo Banco Mundial dá uma nova importância à pobreza, uma vez que passa a ser vista como elemento de coesão social, tornando seu combate ainda mais necessário aos olhos do Banco Mundial (STEIN, 2008).

Por fim, quanto à concepção utilizada atualmente pelo Banco Mundial para mensurar a pobreza, trata-se ainda de um critério absoluto, baseado apenas numa única dimensão, para usar o vocabulário de Amartya Sen, a renda. O Banco Mundial considera como pobres aqueles indivíduos que vivem com menos de US\$5,5 dólares por dia. Ademais, diferencia aqueles que vivem abaixo da linha da pobreza, que são indivíduos que vivem com menos de US\$ 1,9 dólares por dia, utilizando o método de paridade de compra. Nesse sentido, verifica-se que, ainda que o Banco Mundial

atualmente possua uma visão mais ampla do que é pobreza e quais são as estratégias necessárias para superá-la, sua forma de definir o que é um indivíduo pobre ainda é muito baseada em elementos de necessidades básicas (WORLD BANK, 2021a). Tratando-se do uso da definição para medidas estatísticas, é dada pouca importância a outras dimensões constitutivas da vida humana, como as liberdades políticas, por exemplo, como adotado por Amartya Sen.

2.2 Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e a definição de pobreza

O Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) é a principal agência da ONU responsável pelos temas de desenvolvimento humano, superação de desigualdades e combate à pobreza. É ele o responsável pela elaboração de um dos mais utilizados indicadores de desenvolvimento, o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH). A criação do PNUD ocorreu na Assembleia Geral da ONU de 1965, por meio da resolução 2029, e foi feita para unificar duas entidades que já existiam: Fundo Especial das Nações Unidas — responsável por elaborar estudos de viabilidade econômico para grandes projetos relacionados ao desenvolvimento — e o Programa Estendido de Cooperação Técnica — responsável por fornecer assistência técnica para o desenvolvimento desses projetos aos países necessitados. Nesse sentido, o PNUD foi criado já com o ideário de ser uma entidade com uma atuação mais prática, financiando e auxiliando tecnicamente na elaboração de projetos de desenvolvimento humano e socioeconômico (MACHADO; PAMPLONA, 2010).

Nas primeiras décadas após sua fundação, o PNUD atuou em diversos projetos, estudos e propostas de reforma em diversos níveis de intervenção e em conjunto com os Estados. No entanto, o programa era constantemente criticado por não possuir objetivos claros, uma vez que suas participações não possuíam um foco nítido (MACHADO; PAMPLONA, 2010).

A partir dos anos 1990, essa atuação começa a mudar e começa a desenhar-se o PNUD como ele é atualmente. Já no ano de 1990, o PNUD lançou o primeiro Relatório de Desenvolvimento Humano, no qual é apresentado o conceito de desenvolvimento humano adotado pelo programa e é proposta a criação do IDH. No

que tange a concepção de desenvolvimento humano, importante para este trabalho, o PNUD (1990, p. 10, tradução nossa), apresenta-a da seguinte forma:

O desenvolvimento humano é um processo de aumento das escolhas das pessoas. As mais cruciais dessas escolhas abrangentes são as de viver uma vida longa e saudável, ser educado e ter acesso aos recursos necessários para um padrão decente de vida. Escolhas adicionais incluem liberdade política, garantia de direitos humanos e autorrespeito. O desenvolvimento permite que as pessoas tenham essas escolhas. [...] Desenvolvimento humano, então, diz respeito a mais que a formação de capacidades humanas, como melhoramento da saúde ou educação. Também diz respeito ao uso dessas capacidades, seja para trabalho, lazer ou atividades políticas e culturais. [...] Liberdade humana é essencial para o desenvolvimento humano. [...] A partir dessa perspectiva, o desenvolvimento humano é medido neste Relatório não somente pelo critério de renda, mas por um índice mais compreensivo — chamado de Índice de Desenvolvimento Humano — que reflete expectativa de vida, alfabetização e administração dos recursos para gozar de um padrão de vida decente.¹⁹

Neste trecho, é possível visualizar que o PNUD utiliza uma medida que leva em consideração mais fatores para determinar o desenvolvimento humano — e conseqüentemente, a pobreza — que o utilizado pelo Banco Mundial. É possível perceber também a influência de Amartya Sen nessa definição, que inclui a sua teoria das capacidades e a importância da liberdade para a superação da pobreza. Sen, de fato, participou da elaboração do conceito de desenvolvimento humano e da criação do IDH, conjuntamente com o economista paquistanês Mahbub ul Haq (PNUD, 1990; SEN, 1999).

Em 1995 um novo marco do comprometimento da ONU e do PNUD com o desenvolvimento humano toma forma com a Conferência de Copenhague. Essa foi a primeira vez que os chefes de Estado e de governo se reuniram para debater a importância do desenvolvimento social e humano, com o objetivo de colocar essas

¹⁹ Human development is a process of enlarging people's choices. The most critical of these wide-ranging choices are to live a long and healthy life, to be educated and to have access to resources needed for a decent standard of living. Additional choices include political freedom, guaranteed human rights and personal self-respect. Development enables people to have these choices. [...] Human development thus concerns more than the formation of human capabilities, such as improved health or knowledge. It also concerns the use of these capabilities, be it for work, leisure or political and cultural activities. [...] Human freedom is vital for human development. [...] Starting with this perspective, human development is measured in this Report not by the yardstick of income alone but by a more comprehensive index - called the human development index- reflecting life expectancy, literacy and command over the resources to enjoy a decent standard of living.

questões no topo de prioridades para o século XXI, como exposto já no primeiro preâmbulo do Relatório Final da reunião. Foi a partir desta conferência que o PNUD redirecionou seus esforços, passando a focar na superação da pobreza e na assistência aos Estados necessitados (STEIN, 2018).

Contudo, não se obteve os resultados esperados na Conferência de 1995 no que tange a superação da pobreza e o desenvolvimento socioeconômico. Assim, em setembro de 2000 uma nova conferência foi convocada, que deu origem aos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM). Entre os principais objetivos, estavam o combate à pobreza e à fome e a superação da desigualdade. Os ODM foram os predecessores dos atuais Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS), estabelecidos em 2015. Os ODS são compostos por dezessete objetivos que possuem o fim de atingir a Agenda 2030 da ONU. Cabe destacar para este trabalho, o Objetivo 1: acabar com a pobreza em todas as suas formas, em todos os lugares, que possui algumas ações propostas pela ONU e pelo PNUD (STEIN, 2018; ONU, 2015):

1.1 Até 2030, erradicar a pobreza extrema para todas as pessoas em todos os lugares, atualmente medida como pessoas vivendo com menos de US\$ 1,90 por dia

1.2 Até 2030, reduzir pelo menos à metade a proporção de homens, mulheres e crianças, de todas as idades, que vivem na pobreza, em todas as suas dimensões, de acordo com as definições nacionais

1.3 Implementar, em nível nacional, medidas e sistemas de proteção social adequados, para todos, incluindo pisos, e até 2030 atingir a cobertura substancial dos pobres e vulneráveis

1.4 Até 2030, garantir que todos os homens e mulheres, particularmente os pobres e vulneráveis, tenham direitos iguais aos recursos econômicos, bem como o acesso a serviços básicos, propriedade e controle sobre a terra e outras formas de propriedade, herança, recursos naturais, novas tecnologias apropriadas e serviços financeiros, incluindo microfinanças

1.5 Até 2030, construir a resiliência dos pobres e daqueles em situação de vulnerabilidade, e reduzir a exposição e vulnerabilidade destes a eventos extremos relacionados com o clima e outros choques e desastres econômicos, sociais e ambientais

1.a Garantir uma mobilização significativa de recursos a partir de uma variedade de fontes, inclusive por meio do reforço da cooperação para o desenvolvimento, para proporcionar meios adequados e previsíveis para que os países em desenvolvimento, em particular os países menos desenvolvidos, implementem programas e políticas para acabar com a pobreza em todas as suas dimensões

1.b Criar marcos políticos sólidos em níveis nacional, regional e internacional, com base em estratégias de desenvolvimento a favor dos pobres e sensíveis a gênero, para apoiar investimentos acelerados nas ações de erradicação da pobreza (ONU, 2015, p. 15)

Além deste, também é importante mencionar o Objetivo 2 — acabar com a fome, alcançar a segurança alimentar e melhoria da nutrição e promover a agricultura sustentável —, Objetivo 4 — educação de qualidade —, Objetivo 8 — trabalho decente e crescimento econômico — e o Objetivo 10 — reduzir a desigualdade dentro dos países e entre eles —, que também trazem medidas relevantes para a superação da pobreza.

No caso do PNUD, é possível verificar de forma mais clara a influência de Amartya Sen na conceituação de pobreza e nas soluções que são defendidas pelo programa como necessárias para atingir o desenvolvimento. Nesse sentido, comparativamente com o Banco Mundial, o PNUD analisa a pobreza de uma maneira mais multidimensional e complexa, levando em consideração diversos fatores não somente no entendimento de como superar a miséria mas também nos índices utilizados por ele para mensurar o problema.

3. OS PROGRAMAS DE AUXÍLIO

3.1 Os projetos de combate à pobreza na Argentina

Nesta seção, serão analisados os projetos voltados ao combate à pobreza que receberam suporte do Banco Mundial e do PNUD que foram realizados na Argentina desde 2015. É importante ressaltar que outros projetos estavam ainda em curso no período analisado mas que foram iniciados antes. Por uma escolha metodológica, serão analisados somente os projetos iniciados neste período mencionado, a fim de entender que tipo de projeto vinha sendo buscado nesse período.

Primeiramente, serão analisados os projetos realizados com apoio do Banco Mundial. No período de 2015 a 2020 foram realizados nove projetos no país com a temática de combate à pobreza e desenvolvimento humano. No quadro abaixo, é possível visualizar os projetos, seus objetivos, qual foi o instrumento financeiro do Banco Mundial que foi utilizado, à qual Objetivo do Desenvolvimento Sustentável (ODS) esse programa está ligado, a data de início e de conclusão — quando disponível —, o valor financiado pelo Banco Mundial e qual foi a instituição da organização responsável por esse crédito.

Quadro 1 - Programas do Banco Mundial na Argentina

| Projeto | Objetivos | Instrum ento | OD S | Data de Início | Data de Conclus ão | Investim ento (em US\$) | Institu ição respon sável |
|--|--|---|-----------------|---------------------------|-----------------------------------|--|--|
| Projeto de apoio ao emprego para jovens da Argentina | (1) melhorar o acesso da população jovem vulnerável aos mercados de trabalho, aumentando sua empregabilidade, apoiando a expansão e fortalecimento dos programas de emprego do governo. | Financiamento do Projeto por Investimento | 8 | 15/01/2015 | 31/07/2021 | 767.000.000 | BIRD |
| Projeto de Crianças e Proteção de Juventude | (i) Expandir a cobertura dos programas de subsídios familiares; e (ii) melhorar a transparência dos programas de proteção social implementados pela ANSES. | Financiamento do Projeto por Investimento | 1 | 30/06/2016 | 30/06/2022 | 1.050.000.000 | BIRD |
| Financiamento adicional para o projeto de inovação produtiva | (i) facilitar a criação de novas empresas baseadas no conhecimento; (b) desenvolver capital humano especializado; (c) apoiar atividades produtivas de pesquisa de pesquisa e sua comercialização de tecnologia nas áreas de biotecnologia, nanotecnologia e tecnologia de informação e comunicação; (d) atualizar a pesquisa de pesquisas nas áreas de ciência, tecnologia e inovação produtiva; e (e) fortalecer o quadro de políticas que governam a ciência, a tecnologia e a inovação produtiva. | Financiamento do Projeto por Investimento | 8 | 08/07/2016 | Não prevista | 45.000.000 | BIRD |
| Financiamento Adicional Crianças e Projetos de Proteção de Juventude | (i) Expandir a cobertura dos programas de subsídios familiares; e (ii) melhorar a transparência dos programas de proteção social | Financiamento do Projeto por Investimento | 1 | 01/11/2018 | Não prevista | 450.000.000 | BIRD |

| | | | | | | | |
|--|---|---|----|------------|--------------|-------------|------|
| | implementados pela ANSES. | | | | | | |
| Argentina primeiro crescimento inclusivo DPF programático | (i) Reforçar as fundações para o crescimento do setor privado, e (ii) fortalecer a rede de segurança social e melhorar a equidade fiscal. | Empréstimo para política de desenvolvimento | 8 | 01/11/2018 | 31/01/2020 | 500.000.000 | BIRD |
| Melhorar a inclusão no ensino secundário e superior | (i) reduzir as taxas de abandono no ensino básico e superior entre os mais vulneráveis; e (ii) ST RENDE os sistemas de avaliação da educação do mutuário. | Financiamento do Projeto por Resultado | 10 | 28/06/2019 | 30/06/2023 | 341.000.000 | BIRD |
| Segundo crescimento inclusivo programático DPF | (i) fortalecimento da base para o crescimento do setor privado, e (ii) fortalecimento da rede de segurança social e melhorar a equidade fiscal | Empréstimo para política de desenvolvimento | 8 | 11/07/2019 | 30/06/2020 | 500.000.000 | BIRD |
| Apoiar a transição de tarifas sociais da eletricidade e na província de Buenos Aires | Apoiar a transição do Esquema de Eletricidade do Federal para o Nível Provincial de Buenos Aires, e a entrega de programas líquidos de segurança social Selec, visando a população vulnerável no PBA, como parte da resposta de emergência Covid 19 | Financiamento do Projeto por Investimento | 1 | 05/09/2019 | 30/06/2022 | 150.000.000 | BIRD |
| Segundo financiamento adicional para o projeto de crianças e proteção para jovens | (i) Expandir a cobertura dos programas de subsídios familiares; e (ii) melhorar a transparência dos programas de proteção social implementados pela ANSES. | Financiamento do Projeto por Investimento | 1 | 24/03/2020 | Não prevista | 300.000.000 | BIRD |

Fonte: Banco Mundial (2021b). Elaborado pela autora.

É possível ver no quadro acima, os programas desse período focaram principalmente em programas de assistência social, como auxílio no

desenvolvimento de programas de subsídio ou transferência de renda, e em programas de desenvolvimento do mercado de trabalho. Assim, os principais ODS contemplados pelos projetos foram o 1 e o 8. Nesse sentido, pode-se afirmar que os principais meios de combate à pobreza apoiados pelo Banco Mundial na Argentina foram a ampliação do emprego e de políticas de assistência (BANCO MUNDIAL, 2021b).

Por este quadro, verifica-se que o principal instrumento utilizado foi o Financiamento do Projeto por Investimento. Esse tipo de instrumento pode ser utilizado em todos os tipos de projeto nos quais o Banco Mundial atua, não limitando-se àqueles ligados à pobreza. Ele inclui auxílio técnico no desenvolvimento e implementação do projeto e foca-se em projetos de médio e longo prazo — com período de atuação entre 5 e 10 anos. Já o Empréstimo para Política de Desenvolvimento, utilizado nos Programas de Desenvolvimento Inclusivo, trata-se de um crédito financeiro — nesse caso, um empréstimo — concedido pelo Banco Mundial para políticas de redução da pobreza através de ações políticas e institucionais. No caso dos programas Crescimento Inclusivo Programático, buscava-se reduzir a pobreza através de reformas que estimulassem o desenvolvimento do setor privado, gerando assim mais empregos, bem como um aumento dos sistemas de proteção social e mudanças na política fiscal para torná-la mais equitativa. Por fim, o terceiro e último instrumento financeiro do Banco Mundial é o Financiamento do Projeto por Resultado, utilizado no projeto para melhoria na inclusão do ensino secundário e superior. Esse tipo de instrumento foca nos resultados do projeto a ser implementado, de forma que eles devem ser bem definidos em sua elaboração. Os objetivos dos projetos contemplados por esse instrumento devem estar relacionados ao fortalecimento das instituições e do desenvolvimento (BANCO MUNDIAL, 2021c; BANCO MUNDIAL, 2021d, BANCO MUNDIAL, 2021e).

Já no caso dos programas apoiados pelo PNUD, o principal suporte foi por meio da assistência técnica especializada mas também de um auxílio financeiro por parte da organização. No caso da Argentina, o PNUD teve inclusive uma maior participação monetária que nos casos a serem vistos posteriormente. A agência da

ONU não contribuiu financeiramente com apenas um projeto do quadro abaixo: o Projeto SEPYME (BANCO MUNDIAL, 2021b).

Quadro 2 - Programas do PNUD na Argentina

| Projeto | Objetivos | ODS | Data de Início | Data de Conclusão | Orçamento (em US\$) | Instituição responsável pela implementação |
|--|---|----------|----------------|-------------------|---------------------|--|
| Apoio ao Plano Estratégico para garantir uma vida saudável e promover o bem-estar | (i) garantir uma vida saudável e promover o bem-estar para toda a população da Província de Buenos Aires, em todas as etapas do ciclo de vida | 1 | 01/07/2016 | 31/12/2022 | 195.453.545 | Ministério da Saúde da Província de Buenos Aires |
| Plano Nacional para o fomento da cultura empreendedora e o desenvolvimento de novas empresas | (i) fomentar a cultura empreendedora na Argentina; (ii) auxiliar no desenvolvimento de novas empresas | 1, 4 e 8 | 01/10/2016 | 31/03/2021 | 11.541.709 | Subsecretarias de Empreendedores do Ministério de Produção |
| Projeto SEPYME | (i) promover a competitividade, inovação e desenvolvimento produtivo das pequenas e médias empresas | 8 | 16/11/2020 | 15/11/2024 | 9.539.465 | Subsecretarias de Empreendedores do Ministério de Produção |

Fonte: PNUD (2021b). Elaborado pela autora.

Ademais, é possível ver também que os projetos com o PNUD tiveram uma participação bem menor quando comparados aos do Banco Mundial. Enquanto o banco teve nove programas apoiados por ele, o PNUD teve apenas um terço desse montante. Dentre os países analisados na pesquisa, a Argentina foi a que teve a menor quantidade de projetos relacionados ao combate à pobreza que contaram com o apoio do PNUD (PNUD, 2021b).

3.2 Os projetos de combate à pobreza no Brasil

Nesta seção serão analisados os projetos voltados à redução da pobreza no Brasil no período de 2015 a 2020 com apoio do Banco Mundial e do PNUD. Assim

como no caso argentino, os projetos analisados serão apenas aqueles que iniciaram a partir de 2015, de forma que não serão contemplados nesta pesquisa aqueles que começaram antes mas ainda estavam ocorrendo nesse período.

No caso dos projetos apoiados pelo Banco Mundial, ocorreram sete no Brasil. Novamente, no quadro abaixo, é possível visualizar os projetos e os detalhes relacionados a ele, como objetivos, instrumento financeiro do Banco Mundial que foi utilizado, à qual Objetivo do Desenvolvimento Sustentável (ODS) esse programa está ligado, a data de início e encerramento do programa, o valor financiado pelo Banco Mundial e a instituição dentro do banco que foi responsável (BANCO MUNDIAL, 2021b).

Quadro 3 - Programas do Banco Mundial no Brasil

| Projeto | Objetivos | Instrumento | ODS | Data de Início | Data de Conclusão | Investimento (em US\$) | Instituição responsável |
|--|--|--|-----|----------------|-------------------|------------------------|-------------------------|
| BR Manaus Service Delivery e Gerenciamento Fiscal DPL | (i) auxiliar o município de Manaus a melhorar a gestão de suas finanças, bem como seus setores de educação e transporte, através de processos de receita e despesas atualizados, manejo meritocrático e orientado para resultados de escolas e melhor controle das concessões de ônibus. | Empréstimos para política de desenvolvimento | 1 | 03/12/2015 | 31/07/2017 | 150.000.000 | BIRD |

| | | | | | | | |
|---|---|---|---|------------|------------|-------------|------|
| Piauí: Pilares de crescimento e projeto de inclusão social | (i) reduzir o abandono dos alunos em educação secundária pública; (ii) aumentar o acesso a diagnósticos e tratamento para pacientes com doenças crônicas; (iii) Expandir o registro de usuários de águas subterrâneas em áreas rurais e regularização de posse da terra; e (iv) aumentar a participação de agricultores de família pobres em cadeias rurais de valor produtivo. | Financiamento do Projeto por Investimento | 1 | 21/12/2015 | 31/12/2021 | 120.000.000 | BIRD |
| Apoio à reforma superior secundária na operação do Brasil | (i) fortalecer a capacidade das secretarias estaduais de educação para implementar a reforma do ensino secundário priorizando escolas vulneráveis, (ii) aumentar o índice de desenvolvimento de educação básica em escolas secundárias em tempo integral direcionadas no território do Brasil . | Financiamento de Programas por Resultados | 4 | 14/12/2017 | 31/12/2023 | 250.000.000 | BIRD |

| | | | | | | | |
|--|--|---|---|------------|------------|---------------|------|
| Projeto de entrega de serviços multisetoriais Salvador | O objetivo do projeto proposto é melhorar a prestação de serviços sociais no município de Salvador, enfatizando melhorias na eficiência do sistema de saúde, na qualidade da educação e na eficácia da assistência social. | Financiamento do Projeto por Investimento | 1 | 19/12/2017 | 30/12/22 | 125.000.000 | BIRD |
| Projeto de entrega de serviços multisetoriais salvador II | (i) melhorar a eficiência da prestação de serviços sociais no município de Salvador nas assistências sociais, educação e setores de saúde. | Financiamento do Projeto por Investimento | 1 | 22/09/2020 | 30/12/2024 | 125.000.000 | BIRD |
| Brasil: Suporte de renda para os pobres afetados pela Covid-19 | (i) mitigar os efeitos econômicos negativos associados à Covid-19 sobre renda e riscos de danificar o capital humano das famílias pobres. | Financiamento do Projeto por Investimento | 1 | 29/10/2020 | 31/12/2022 | 1.000.000.000 | BIRD |

Fonte: Banco Mundial (2021b). Elaborado pela autora.

No caso do Brasil, percebe-se que, no que tange o tipo de instrumento e instituição, assemelha-se bastante à Argentina. De forma geral, o principal instrumento utilizado foi o Financiamento do Projeto por Investimento, de forma que o Banco Mundial não apenas financiou os projetos, como também concedeu auxílio técnico para sua execução. Além disso, como fica claro nas datas de início e conclusão, são projetos de médio prazo, com cerca de cinco anos de execução,

conforme as características dos programas financiados por esse instrumento. A instituição financiadora também foi o Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD) (BANCO MUNDIAL, 2021b).

No quadro abaixo, há os detalhes dos projetos praticados pelo PNUD no Brasil (PNUD, 2021b).

Quadro 4 - Programas do PNUD no Brasil

| Projeto | Objetivos | ODS | Data de Início | Data de Conclusão | Orçamento (em US\$) | Instituição responsável pela implementação |
|--|---|--------|----------------|-------------------|---------------------|---|
| Apoio estratégico ao desenvolvimento de São Paulo | (i) apoiar o estado de São Paulo à execução das atividades do Programa do PNUD junto aos governos estadual e municipais e ao setor privado | 1 | 01/07/2015 | 31/12/2020 | 22.938 | PNUD |
| Fortalecimento da capacidade institucional do Estado de Mato Grosso do Sul na condução dos processos de parcerias que envolvem o setor privado | (i) Fortalecer a capacidade institucional do Estado de Mato Grosso do Sul na condução dos processos de parcerias que envolvem o setor privado. | 1 | 28/07/2016 | 18/11/2021 | 1.551.501 | Secretaria de Governo do Mato Grosso do Sul |
| Avaliação do Programa Criança Feliz | (i) Estabelecer as bases para a Avaliação de Impacto do Programa Criança Feliz do Ministério da Cidadania em parceria com a Fundação Maria Cecília Souto Vidigal | 1 | 23/12/2016 | 31/07/2022 | 533.885 | PNUD |
| Proteção Social na Bahia | (i) Fortalecer políticas de proteção social na Bahia, contribuindo para o desenvolvimento de uma sociedade mais justa, igualitária e pacífica. | 1 e 10 | 07/08/2017 | 18/03/2022 | 976.384 | Secretaria De Justiça, Direitos Humanos E Desenvolvimento Social da Bahia |
| Desenvolvimento Regional Sustentável dos Estados do Nordeste | (i) Fortalecer o desenvolvimento regional sustentável do Nordeste articulado estrategicamente por meio de instrumentos de planejamento e de cooperação dos atores | 1 | 15/11/2017 | 29/06/2022 | 3.532.902 | Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste |

| | | | | | | |
|---|--|---|------------|------------|-----------|------|
| | sociais representativos da região | | | | | |
| Desenvolvimento Territorial e Agenda ODS no Piauí | (i) Fortalecer o desenvolvimento sustentável dos territórios com base nas prioridades estabelecidas pelos atores locais, tendo como diretriz os ODS. | 1 | 27/01/2019 | 31/12/2021 | 1.417.547 | PNUD |
| Apoio estratégico ao desenvolvimento da Bahia | (i) Auxiliar o estado da Bahia no desenvolvimento de uma estratégia de planejamento e gestão do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) | 1 | 22/07/2019 | 31/08/2022 | 151.299 | PNUD |

Fonte: PNUD (2021b). Elaborado pela autora.

O Brasil foi o país analisado com o maior número de projetos em cooperação com o PNUD e, em sua grande maioria, foram financiados pelos estados correspondentes àqueles projetos. As únicas exceções que receberam orçamento do PNUD foram os projetos Apoio estratégico ao desenvolvimento de São Paulo, que foi integralmente financiado pela agência, e o projeto Desenvolvimento Territorial e Agenda ODS no Piauí, para o qual o PNUD contribuiu com 236 mil dólares. Nesse sentido, fica evidente que, no caso brasileiro, diferentemente da Argentina, a principal contribuição do PNUD deu-se na área técnica e para a implementação do desenvolvimento social e sustentável (PNUD, 2021b).

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente artigo tinha como objetivo central analisar o papel das organizações internacionais no tratamento da pobreza na América Latina. A fim de exemplificar o tema, foram escolhidos dois países, sendo eles, Argentina e Brasil, e duas organizações internacionais que trabalham especificamente o tema da pobreza: o Banco Mundial e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. Além disso, o período escolhido para realizar a análise foi o de 2015 a 2019, pois foi o período em que a pobreza na região voltou a atingir altos índices, conforme não acontecia há cerca de quinze a vinte anos.

Por meio da análise realizada na primeira seção, foi possível observar de que forma historicamente a pobreza foi conceituada pelas organizações internacionais. A pobreza, até os anos 1990, era vista, de forma geral, como um mero processo de privação de renda para atendimento das necessidades básicas. A partir dos anos 1970 essa visão começou a mudar e a pobreza também passou a ser entendida como privação de serviços básicos, como acesso à saúde, educação ou saneamento, por exemplo. Contudo, foi apenas a partir do final dos anos 1990, com Amartya Sen, que a pobreza começou a ser vista como formada por diversas privações de capacidades, criando-se o conceito de pobreza multidimensional. Essa foi a visão adotada pelas organizações internacionais a partir do início dos anos 2000.

Ademais, no primeiro capítulo também foram apresentados o Banco Mundial e o PNUD, as organizações que foram pesquisadas neste trabalho. Assim, foi possível entender as diferenças na atuação das duas organizações. No caso no Banco Mundial, verificou-se que, historicamente, sua atuação foi muito contestada pelos países subdesenvolvidos e em desenvolvimento, pois possuía um caráter mais intervencionista ao condicionar seus empréstimos à adoção de políticas específicas, normalmente de austeridade. Além disso, também foi visto que, ainda que o banco entenda a pobreza como algo multidimensional, a sua definição prática de pobreza ainda é baseada em um critério de renda: considera pobres indivíduos que vivam com menos de US\$5,5 dólares por dia e abaixo da linha da pobreza aqueles que vivem com menos de US\$1,9 dólares por dia. Já o PNUD, ligado à ONU, tem sua atuação voltada especialmente para o desenvolvimento econômico e social, e é o responsável pela gestão e acompanhamento dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável, cujo Objetivo 1 é o combate à pobreza. Ademais, possui critérios mais complexos para a definição da pobreza, como o Índice de Desenvolvimento Humano e suas derivações.

Na segunda seção, por sua vez, foram apresentados os projetos realizados em parceria com o Banco Mundial e o PNUD nos três países. Houve 25 projetos no agregado dos três países no período entre 2015 e 2020, o que demonstra a relevância das organizações internacionais para os países em questão. Verificou-se que o Banco Mundial possui um maior papel de financiador dos projetos, sob os três instrumentos financeiros disponibilizados: Financiamento do Projeto por

Investimento, Empréstimo para Política de Desenvolvimento, e Financiamento do Projeto por Resultado. Enquanto isso, o PNUD participa dos projetos na forma de auxílio técnico, em sua maior parte, ainda que também possa ter o papel de financiador, como ocorreu em alguns dos projetos apresentados.

No que tange a natureza dos projetos, verificou-se diferentes objetivos em cada país. Na Argentina o principal foco dos projetos era voltado ao auxílio no desenvolvimento de programas de subsídio ou transferência de renda, e em programas de desenvolvimento do mercado de trabalho ou do empreendedorismo, favorecendo dessa forma os ODS 1 e 8. Os projetos no Brasil tiveram um perfil semelhante, voltados ao desenvolvimento regional e, em menor número, a programas sociais de auxílio, favorecendo também os ODS 1 e 8. No caso brasileiro, vale também ressaltar a importância da participação das unidades federativas na adoção desses projetos.

Este trabalho, em sua essência, buscou evidenciar a importância das relações internacionais e do multilateralismo para a superação de um dos grandes problemas latino-americanos: a pobreza. Nesse sentido, buscou-se mostrar o papel das organizações internacionais, ao apresentar suas contribuições teóricas para o desenvolvimento de políticas públicas, bem como o seu envolvimento e participação em projetos nacionais de combate à pobreza e desigualdade. Após as apresentações dos casos, fica evidente a relevância das organizações internacionais nesse sentido, uma vez que elas possuem o poder de difundir, por meio de sua influência e espaços de debates, as boas práticas realizadas por outros países. Ademais, ainda que as OIs não possuam, em sua maior parte, caráter vinculante, ou seja, de obrigar os Estados, elas têm o poder de constrangê-los internacionalmente e cobrar melhores medidas para a superação dos problemas nacionais.

Referências

BERNARDO, Glaucia Julião. Organizações internacionais como agentes de transferência e difusão de políticas públicas. **Conjuntura Global**, [S.L.], v. 5, n. 2, p. 233-252, 22 nov. 2016. Disponível em:

<https://revistas.ufpr.br/conjglobal/article/view/49344/29539>. Acesso em: 09 set. 2021.

BRESSAN, Regiane Nitsch. **A Integração Sul-Americana e a Superação da Pobreza: uma Abordagem pela Percepção das Elites**. 2012. 277 f. Tese (Doutorado) - Programa de Pós-Graduação em Integração da América Latina, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012.

BURGOS SILVA, German. **Estado de derecho y globalización** : el Banco Mundial y las reformas institucionales en América Latina. Bogotá: Ilsa Unijus, 2009. 379 p. Disponível em:

<http://biblioteca.clacso.edu.ar/Colombia/ilsa/20130822021928/Estado.pdf>. Acesso em: 13 out. 2021.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. As organizações internacionais como difusoras de políticas públicas. **Monções**: Revista de Relações Internacionais da UFGD, [S.L.], v. 7, n. 13, p. 29-49, 7 set. 2018. Universidade Federal de Grande Dourados.

GUILHERME, Rosilaine Coradini; REIS, Carlos Nelson dos. Strategic Social Action Plan for MERCOSUR: income transfer programs in the context of a neoliberal offensive. **Revista Katálysis**, [S.L.], v. 21, n. 1, p. 117-124, jan. 2018.

HERZ, Mônica; HOFFMAN, Andrea Ribeiro. **Organizações Internacionais: História e Prática**. São Paulo: Elsevier Editora, 2004.

MACHADO, João Guilherme Rocha; PAMPLONA, João Batista. Caracterização e avaliação do desempenho do PNUD no Brasil segundo sua estratégia e forma de atuação. **Pesquisa & Debate**, São Paulo, v. 21, n. 1, p. 157-184, nov. 2010. Disponível em: <https://revistas.pucsp.br/index.php/rpe/article/view/7439/5429>. Acesso em: 10 set. 2021.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS - ONU. **Agenda 2030**, 2015. Disponível em: <https://www.undp.org/content/dam/brazil/docs/agenda2030/undp-br-Agenda2030-completopt-br-2016.pdf>. Acesso em: 11 set. 2021.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como Liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

STEIN, Rosa Helena. Pobreza e desigualdade na América Latina sob o olhar dos organismos internacionais. **Ser Social**, [S.L.], n. 18, p. 79-126, 12 set. 2018.

WORLD BANK. **World Development Indicators**. Washington, 2021a. Disponível: <https://databank.worldbank.org/source/world-development-indicators>. Acesso em: 26 nov. 2021.

WORLD BANK. **Projects**. Washington, 2021b. Disponível em: <https://projects.worldbank.org/en/projects-operations/projects-home>. Acesso em: 24 nov. 2021.

WORLD BANK. **Investment Project Financing (IPF)**. 2021c. Disponível em: <https://www.worldbank.org/en/what-we-do/products-and-services/financinginstruments/investment-project-financing>. Acesso em: 28 nov. 2021.

WORLD BANK. **Development Policy Financing (DPF)**. 2021d. Disponível em: <https://www.worldbank.org/en/what-we-do/products-and-services/financinginstruments/development-policy-financing>. Acesso em: 28 nov. 2021. 69

WORLD BANK. **Program-for-Results Financing (PforR)**. 2021e. Disponível em: <https://www.worldbank.org/en/programs/program-for-results-financing>. Acesso em: 28 nov. 2021.

UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME - UNDP. **Human Development Report**, 1990. Resumo executivo. New York, 1990. Disponível em: http://hdr.undp.org/sites/default/files/reports/219/hdr_1990_en_complete_nostats.pdf. Acesso em: 10 set. 2021.

UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME - UNDP. **Projects**. Cidade, 2021. Disponível em: <https://open.undp.org/projects>. Acesso em: 02 nov. 2021b.

Artigo recebido em: maio de 2023.
Artigo aprovado em: julho de 2023.

JUDICIALIZAÇÃO DA POLÍTICA MIGRATÓRIA E DE REFÚGIO BRASILEIRA: UM REFLEXO PANDÊMICO?

Ana Gabriela de Paiva Gonçalves²⁰
PUC-Rio

Resumo

O presente trabalho apresenta dados de uma análise qualitativa acerca dos direcionamentos dados pelo Estado brasileiro durante o período mais crítico da pandemia mundial provocada pela circulação do vírus COVID-19 e suas repercussões nas migrações venezuelanas, visto ser este o maior fluxo migratório para o Brasil nos últimos cinco anos. Através da análise de documentos, foram selecionados arquivos jurídico-normativos e sentenças judiciais relacionados ao acolhimento humanitário da migração venezuelana pelo Estado brasileiro no período de 2018 a 2021. Durante a pandemia observou-se uma inflexão na recepção aos migrantes a partir do fechamento das fronteiras territoriais por sucessivas portarias interministeriais sob o pretexto de prevenção epidemiológica. Assim sendo, observamos que o processo de judicialização da política migratória, apresenta uma estratégia significativa para o cumprimento da legislação brasileira em vigor de proteção humanitária aos migrantes e refugiados, resguardando a garantia do princípio de non-refoulement diante de um contexto pandêmico tão desafiador e severo que evidenciou as contradições e fragmentações das políticas migratórias na atualidade.

Palavras-chave: Pandemia, Migração, Refúgio, Judicialização.

JUDICIALIZATION OF BRAZILIAN IMMIGRATION AND REFUGEE POLICY: A PANDEMIC REFLECTION?

Abstract

This paper presents data from a qualitative analysis about the directions given by the Brazilian State during the most critical period of the global pandemic caused by the circulation of the COVID-19 virus and its repercussions on Venezuelan migrations, since this is the largest migration flow to Brazil in the last five years. Through document analysis, legal-normative files and court sentences related to the humanitarian reception of Venezuelan migration by the Brazilian State in the period from 2018 to 2021 were selected. During the pandemic, we observed an inflection in the reception of migrants from the closing of territorial borders by successive interministerial ordinances under the pretext of epidemiological prevention. Therefore, we observe that the process of judicialization of migration policy presents a significant strategy for compliance with the of the Brazilian legislation in force for the humanitarian protection of migrants and refugees, safeguarding the guarantee of the principle of non-refoulement in the face of such a challenging and severe pandemic context that has highlighted the contradictions and fragmentations of migration policies today.

Keywords: Pandemic, Migration, Refuge, Judicialization.

²⁰ Mestre em Serviço Social pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC/Rio). Pesquisadora da Cátedra Sérgio Vieira de Mello da PUC-Rio. Integrante do Grupo de Pesquisa do CNPQ Estado, Sociedade, Políticas e Direitos Sociais (GESPD/PUC-Rio). E-mail: agpaiva24@gmail.com.

1. INTRODUÇÃO

O presente trabalho problematiza as ações empreendidas pela Administração Pública Federal na governabilidade das políticas migratórias diante da circulação do vírus Sars-Cov-19, onde as relações sociais foram profundamente afetadas e modificadas, revelando ainda mais as faces cruéis das desigualdades raciais, sociais, econômicas e de gênero em escala global. Utilizamos a análise de documentos que foram produzidos durante este período, divididos entre: portarias interministeriais de fechamento de fronteiras (atos normativos) que pavimentou as condições para uma política mais restritiva aos migrantes venezuelanos durante o período pandêmico, e, as sentenças judiciais, que garantiram proteção aos migrantes e a garantia do princípio de non-refoulement, considerado um direito humano fundamental segundo a Convenção de 1951.

Tendo em vista que, os documentos não são somente uma simples representação dos fatos ou da realidade, alguém (ou uma instituição) os produz visando a algum objetivo (prático) e a algum tipo de uso (FLICK, 2009, p.232), realizamos uma análise preliminar de nossas fontes documentais, com objetivo de compreender o contexto histórico no qual os documentos escolhidos foram produzidos, a fim de identificar os atores sociais envolvidos, a confiabilidade do documento, sua natureza, sua lógica interna e sua representatividade (CELLARD, 2008, p. 296).

No contexto da pandemia mundial por COVID-19, entre os anos 2020 e 2021, o Estado Brasileiro anunciou o fechamento das fronteiras territoriais, como medida sanitária e de controle epidemiológico para contenção da circulação do vírus restringindo ainda mais o acesso de migrantes/refugiados às políticas sociais públicas e o processo de regularização migratória no país. No entanto, tal medida revelou uma face cruel de desproteção social aos migrantes internacionais que buscam proteção do Estado brasileiro.

Durante este período, observamos a prorrogação de sucessivas portarias interministeriais de fechamento das fronteiras e a paralisação dos serviços de atendimento ao público migrante, além da criminalização da migração e as tentativas de deportação. Uma das saídas encontradas para garantir que pessoas em situação de migração e/ou refúgio permanecessem no território brasileiro, foi o

acionamento da justiça brasileira através de ações coletivas, revelando um processo de judicialização da política migratória e de refúgio brasileira.

2. MIGRAÇÕES INTERNACIONAIS EM PERSPECTIVA

O estudo dos fluxos migratórios é um assunto que engloba aspectos econômicos, jurídicos, políticos, sociais e culturais; sendo inerentemente multidisciplinar e ensejando reações profundas nas diversas sociedades (JUBILUT; APOLINÁRIO, 2010). No entanto, mesmo sabendo das grandes dificuldades de fazer categorizações diante da grande demanda de solicitações de refúgio no mundo e dos diferentes fluxos migratórios, existem diversas definições e expressões da migração, que ora são consensos, ora representam divergências de entendimento.

Segundo Ramos (2020), as migrações são essenciais ao processo de globalização, reforçando a sua parte humana, e que salienta as desigualdades econômicas e sociais, o que impulsiona a procura migratória por melhores condições de vida e de trabalho. Atualmente, observa-se uma tendência de consecutivas restrições impostas às migrações no cenário internacional, apesar da adoção aos tratados de proteção aos direitos humanos e dos sistemas regionais existentes, a incidência de práticas restritivas tem sido recorrente por grande parte dos Estados-nações.

Com isso, nota-se o aumento de conceitos/expressões utilizados para definir o deslocamento humano. A OIM já reconhece diversas modalidades migratórias, como por exemplo, a migração forçada, assistida, interna, regular/irregular, laboral, ordenada, entre tantas outras (GLOSSÁRIO, 2009). O recrudescimento das normas internas de migração, faz com que, algumas pessoas, consideradas migrantes econômicos, busquem o refúgio como forma de obter a regularidade de sua entrada e permanência no país de destino (JUBILUT; APOLINÁRIO, 2010).

Verifica-se então a existência do debate que propõe a distinção dos conceitos: migração e refúgio no plano internacional e também regional. Tendo em vista que para os governos, essas distinções são importantes. As nações tratam os migrantes de acordo com sua própria legislação e procedimentos em matéria de imigração, enquanto lidam com os refugiados segundo normas definidas a nível nacional e internacional (REFUGIADO, 2015).

Portanto, a proteção de migrantes e refugiados está condicionada à interpretação das categorias em questão, sendo analisadas as particularidades de cada situação. De forma sucinta, são considerados “refugiados” as pessoas que fugiram da guerra ou perseguição e cruzaram uma fronteira internacional. Já os “migrantes”, pessoas que se deslocaram por razões que não se encaixam na definição legal de refugiado, apresentada pelos tratados internacionais de direitos humanos (REFUGIADO, 2015).

Importante salientar que as políticas migratórias, são um conjunto de leis, regras e procedimentos operados por organismos de representação do Estado com a finalidade de interferir sobre a regulamentação jurídica dos movimentos migratórios, que podem tanto restringir a entrada de migrantes em um determinado espaço, quanto estimular os movimentos migratórios adotando políticas de atração de público externo. Segundo a definição da OIM (2009):

A migração corresponde ao Processo de atravessamento de uma fronteira internacional ou de um Estado. É um movimento populacional que compreende qualquer deslocação de pessoas, independentemente da extensão, da composição ou das causas; inclui a migração de refugiados, pessoas deslocadas, pessoas desenraizadas e migrantes econômicos (GLOSSÁRIO, 2009, p. 42).

Neste sentido, apesar do direito à mobilidade humana, ser considerado um direito humano fundamental, o que se observa, é que ele não é universal, pelo contrário, está sujeito à diversas exigências impostas de acordo com a legislação de cada país – documentação, permissão para adentrar o país (vistos), seguro-viagem-saúde, comprovação de estadia, carta de recomendação, etc. Conforme observou Ramos (2020), a desigualdade nas qualificações corresponde também a uma desigualdade nas oportunidades migratórias.

Paralelamente, esses Estados-nações, também são responsáveis pela implementação de políticas securitárias, através do erguimento de barreiras físicas, e também, pelo avanço da militarização no ordenamento das fronteiras, que conseqüentemente, impacta no acolhimento de imigrantes e solicitantes de refúgio, além de contribuírem cada vez mais para criminalização deste público.

Assim sendo, interpretamos que a construção histórica do sistema de refúgio, é permeado por disputas ideológicas, econômicas e políticas, que estão presentes nos principais documentos de proteção a migrantes e/ou refugiados em âmbito internacional e regional. Ao buscarmos compreender as ações governamentais, em escala ampla, estamos tratando sobre o processo violento que presidiu ao arranjo do mundo colonial (FANON, 1968, p.30), cuja estrutura permanece viva e impacta diretamente nas relações sociais, políticas e econômicas – e, sobretudo, na mobilidade humana.

Conforme podemos observar, a história do capitalismo coloca a migração como uma dinâmica que faz parte da sua consolidação, nos deparamos com diferentes tipos de migrações – laborais, econômicas, políticas, de profissionalização, etc. Isso acaba por influenciar na conceituação dos fluxos migratórios – forçados, voluntários, involuntários, refúgio, compondo a orquestra simbólica dos mecanismos de controle espaciais e de coerção pelo capital imperialista.

3. COVID-19 E A MIGRAÇÃO NO BRASIL: PRECARIIDADE, JUDICIALIZAÇÃO E A DESPROTEÇÃO AOS VENEZUELANOS

Em 2015, Mendoza (2015) apontava o deslocamento venezuelano como “el rostro pequeño de un fenómeno grande”. Presentemente, a Venezuela se converteu no epicentro das atenções da opinião pública internacional por conta da crise política e socioeconômico que impacta no deslocamento forçado de seus cidadãos. Considerado inédito na história da América Latina, o deslocamento forçado de venezuelanos é heterogêneo: são povos indígenas, homens, mulheres, grupos LGBTQIA+, pessoas em condição de extrema vulnerabilidade, como idosos doentes, crianças e adolescentes desacompanhados, que migram em busca de sobrevivência em diversos países do mundo (LEITE; CASTRO, 2021).

Conforme assinalou Vasconcelos e Santos (2021), a dependência econômica de um recurso natural muito cobiçado – o petróleo, colocou o território venezuelano, há décadas, no mapa das disputas geopolíticas internacionais. Com isso, o país vivenciou momentos gloriosos de ascensão econômica, erguidos sob a lógica de acumulação capitalista. As migrações venezuelanas nas “veias abertas” da América

Latina, podem ser compreendidas como uma expressão das políticas de ajuste neoliberal no continente sul-americano. As formas produtivas e as relações sociais que são herança daquelas outras originadas no passado colonial (SOARES, 2001), sustentam até hoje os elevados padrões de dependência econômica, que são submetidos aos países latino-americanos.

Nesse sentido, conseguimos compreender que a fuga de cidadãos venezuelanos como única opção de sobrevivência (LEITE; CASTRO, 2021), é uma expressão da crise do capitalismo dependente latino-americano. Ao nos depararmos com a magnitude das crises vivenciadas pela Venezuela ao longo dos anos, não restam dúvidas de que: quanto maior o nível de dependência, mais suscetível está um país a crises de longo alcance (BRETAS, 2020). Por conseguinte, conforme destaca Silva (2017):

O deslocamento de venezuelanos, tem como ponto de partida os crônicos problemas de abastecimento de produtos básicos que assolam o país, que não estão disponíveis nas prateleiras dos estabelecimentos comerciais ou são afetados por um processo inflacionário que minimiza o poder de compra das pessoas (SILVA, 2017, p.06).

A crise de abastecimento de gêneros alimentícios pode ser vista como um símbolo. Símbolo de equívocos de longo prazo na construção de uma economia dependente do petróleo; símbolo de um regime político de feições autoritárias; símbolo do poder político-econômico dos adversários desse regime (VASCONCELOS; SANTOS, 2021, p. 42).

Conforme as cifras apresentadas pela Plataforma R4V, em fevereiro de 2022, os principais países receptores de cidadãos venezuelanos na América Latina, são: Colômbia (1.84M); Peru (1.29M); Equador (508.9 K); Chile (448.1 K) e Brasil (261.4 K). A migração venezuelana apresenta particularidades na sua dinâmica. Como podemos observar, os países sul-americanos são as principais rotas de destino. Com relação aos aspectos, nota-se que estes países não são apenas lugares de destino, mas também de trânsito.

Em maio de 2020, a Organização Mundial da Saúde (OMS), anunciou que a América Latina se tornava o novo epicentro da pandemia provocada pelo coronavírus, denominado SARS-CoV-2 (GONÇALVES et al., 2020). De acordo com

Matta et al (2021) pandemia é um termo que designa uma tendência epidemiológica. Indica que muitos surtos estão acontecendo ao mesmo tempo e espalhados por toda parte. Mas tais surtos não são iguais (MATTA et al., 2021, p.15).

Isto implica em considerar, as especificidades de cada território onde se manifesta a transmissibilidade da doença, as contaminações e os óbitos. Ou seja, apesar de ser uma doença em escala global, no entanto, não significa que se trate de um fenômeno universal e homogêneo conforme salienta Matta et al. (2021). Neste sentido, Oliveira et al. (2020) observam que a COVID-19:

Em seu espraiamento global de caráter pandêmico, não apenas expõe as desigualdades, como reatualiza e reifica as demarcações coloniais de base racial, que são fundantes do mundo moderno, tendo na delimitação Norte/Sul, sob o ponto de vista geográfico e sociológico, uma de suas principais ancoragens (OLIVEIRA et al., 2020, p. 3).

Portanto, os desafios evidenciados pela pandemia não são estritamente de caráter sanitário, mas também envolvem aspectos sociais, raciais, de gênero, sócio-políticos, étnico-culturais, que são agravados pela desigualdade estrutural que marca as relações capitalistas contemporâneas. Para Ventura e Aith (2020), é comum que a pandemia de COVID-19 seja tratada como tema da medicina, de saúde pública e de economia, até mesmo de segurança pública. Mas é preciso destacar que ela também é um tema de direitos humanos, entre outras razões pelo profundo impacto que causa sobre os regimes democráticos (VENTURA; AITH, 2020, [n.p.]).

A trajetória da COVID-19 no Brasil, tem características bem específicas na condução das estratégias epidemiológicas utilizadas pelo Governo Federal, que contribuíram ainda mais para a disseminação da doença no cenário global, conforme aponta Ventura et al (2021), verifica-se que os discursos governamentais traziam em sua retórica: 1) Culpar os outsiders e as vítimas, 2) desprezar e enfraquecer as instituições democráticas, 3) promover o negacionismo e 4) lançar suspeitas sobre as “elites”, supostas “inimigas do povo”, especialmente a imprensa e os especialistas (VENTURA et al. 2021, p. 2218).

Nesta conjuntura, verificou-se que o fechamento de fronteiras e as restrições de mobilidade dentro dos países e entre eles são algumas das medidas adotadas por líderes mundiais na tentativa de conter a disseminação do vírus (BRASIL, 2021).

Para Baeninger et al (2021), a questão da segurança nacional na pandemia tornou-se elemento central para a crise sanitária no mundo. Como parte do processo de “governança das migrações internacionais”, as medidas de fechamento de fronteiras, revisadas mensalmente pelos Estados-nação, atribuíram novos contornos quanto à regulação a entrada e saída da população.

Parafraseando Ruseishvili (2020-b) o vírus trouxe à tona a maneira com a qual a desigualdade sistêmica produz padrões de mobilidade e imobilidade que podem proteger uns e ameaçar outros. Assim, durante a pandemia conforme aponta Baeninger et al (2021) algumas características são observadas: 1) aumento das restrições migratórias com base na nacionalidade; 2) fluxos migratórios imprevisíveis diante do aumento da desigualdade socioeconômica; 3) exacerbação do racismo, xenofobia e sentimento anti-imigrantes (os migrantes são vistos como ameaça sanitária e epidemiológica, como transmissores da doença).

O fechamento de fronteiras e outras medidas de contenção do vírus, sobretudo, o isolamento, suspenderam o curso estabelecido de políticas de acolhimento dos migrantes (RUSEISHVILI, 2020b). Nesse contexto a primeira portaria interministerial publicada pelo Diário Oficial da União, foi a Portaria no 120 de 17 de março de 2020, que trata justamente da restrição temporária da fronteira entre Brasil e Venezuela – local que recebe diariamente crescentes solicitações de refúgio, seu conteúdo dispõe “Sobre a restrição excepcional e temporária de entrada no País de estrangeiros oriundos da República Bolivariana da Venezuela, conforme recomendação da Agência Nacional de Vigilância Sanitária – Anvisa” (BRASIL, 2020).

Após a primeira publicação da portaria, válida por quinze dias, outras foram sendo redigidas contemplando os mesmos argumentos, as primeiras justificativas se regem pela seguinte frase: “é princípio da Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social”, e logo após, a necessidade de dar efetividade às medidas de saúde para resposta à pandemia da COVID-19 (BRASIL, 2020). Assim, o fechamento das fronteiras e paralelamente o impedimento da entrada de migrantes e solicitantes de refúgio no país, através do deslocamento terrestre foi uma alternativa colocada pelo governo brasileiro para evitar os riscos de contaminação pelo coronavírus, além de sinalizar no documento:

- I - Da dificuldade de o Sistema Único de Saúde brasileiro comportar o tratamento de estrangeiros infectados pelo coronavírus SARS-CoV-2;
- II - Da dificuldade de impedir a disseminação do coronavírus SARS-CoV-2 (BRASIL, 2020).

A Lei no 13.979/2020, é o primeiro documento oficial que dispõe sobre as medidas de enfrentamento de emergência de saúde pública decorrente do coronavírus. É a primeira legislação que elenca a restrição excepcional e temporária de entrada e saída do País, conforme recomendação técnica e fundamentada da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa), por rodovias, portos ou aeroportos (BRASIL, 2020), como medida de controle epidemiológico e proíbe a entrada de migrantes no país.

Quanto ao conteúdo expresso nos documentos, a estrutura permanece a mesma sofrendo poucas alterações apesar de serem protocoladas mensalmente. O fundamento legal que orienta as portarias é a Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (Lei no 13.675/2018), que pode ser observada nos parágrafos iniciais e a justificativa parte da necessidade de dar efetividade às medidas de saúde para enfrentamento à pandemia da COVID-19.

O que podemos perceber com esta ação é que o fechamento das fronteiras territoriais, não impedem os movimentos migratórios pelas veias abertas da América Latina, e ao redor do mundo. E que tais práticas, revelam o exercício do controle da mobilidade. A primeira portaria instituída, a Portaria no 120 de março de 2020, restringe a entrada no país de estrangeiros oriundos da República Bolivariana da Venezuela, pelo prazo de 15 dias, sendo no Art. 3º mencionado a dificuldade de o Sistema Único de Saúde brasileiro comportar o tratamento de estrangeiros infectados pelo coronavírus SARS-CoV-2 (BRASIL, 2020).

É emblemático esse ser o primeiro documento produzido, e ser direcionado ao público venezuelano, justamente por que nos últimos anos, as solicitações de refúgio e/ou residência temporária/permanente, tem sido majoritariamente de migrantes venezuelanos. Outro fator que chama atenção, é o argumento utilizado acerca da dificuldade do SUS em prestar atendimento, descaracterizando o princípio de Universalidade que rege a política de saúde pública brasileira, que tem respirado

por aparelhos devido ao corte de gastos anunciados pelas gestões federais, estaduais e municipais, dificultando o funcionamento dos seus serviços de atendimento nos últimos anos.

A universalização da saúde é um direito humano fundamental, que garante o exercício de cidadania, e, portanto, deve ser garantido a todas as pessoas, independente de raça, nacionalidade, gênero, orientação sexual, ou outras características sociais e/ou pessoais. Além disso, não se verificou este argumento utilizado em outras portarias interministeriais, somente aquelas aplicáveis aos venezuelanos/as. Conforme Mbembe (2016) assinala, compreendemos que o exercício da soberania estatal, tem como alicerce o controle sobre a mortalidade, que define a vida como a implantação e manifestação de poder, sobre esta perspectiva o autor define este movimento como a necropolítica: o exercício do controle, dita quem pode viver e quem deve morrer. Neste contexto, observa-se o controle da mobilidade humana sob o pretexto de prevenção epidemiológica.

O fechamento das fronteiras territoriais – além de configurar uma prática securitária, viola uma série de direitos humanos consagrados nas principais legislações de proteção a migrantes e/ou refugiados, como o da mobilidade, o acesso à saúde, a segurança, e para sermos mais específicos: o próprio direito à vida. Percebe-se que as portarias foram redigidas com o intuito de restrição do acesso ao país de qualquer pessoa, com prazos estabelecidos entre quinze e trinta dias. No entanto, apesar de algumas portarias condicionarem a entrada mediante a comprovação de visto e testagem PCR, destacam que as exceções “não se aplicam a estrangeiros provenientes da República Bolivariana da Venezuela” (BRASIL, 2020), mesmo com a abertura para outras nacionalidades por vias terrestres, aéreas ou marítimas.

Além disso, apesar das restrições, as portarias não impediram a continuidade das ações humanitárias (BRASIL, 2020), como por exemplo o funcionamento da Operação Acolhida no Estado de Roraima. Em junho de 2022, segundo o Painel de Estratégia de Interiorização (ESTRATÉGIAS, [s.d]), da Secretaria Nacional da Assistência Social, foram 70.398 venezuelanos/as beneficiários desde 2018 pela estratégia de interiorização que promove a realocação de venezuelanos em Roraima para outros estados brasileiros. Indicando assim a continuidade dos serviços

durante a pandemia, mesmo com as restrições de mobilidade impostas aos migrantes venezuelanos/as.

Neste contexto, observa-se que as restrições também são colocadas entre países fronteiriços que compõem o Sul-Global, através das portarias interministeriais indicando o fechamento e restrições aos países que integram o MERCOSUL, como por exemplo, a Portaria no 125 de março/2020. Outro fato que chamou atenção é que os órgãos que assinam os documentos são: Ministério da Justiça e Segurança Pública, Casa Civil da Presidência da República e Ministério da Saúde, que de certa forma, reforça o entendimento de securitização da migração e que o atual direcionamento dado é a condução da política baseada na militarização, ou seja, na assimilação da migração como uma questão de segurança nacional.

Apesar de sucessivas prorrogações os conteúdos expressos nos documentos não sofreram grandes alterações, apesar da COVID-19 estar em curso, atingindo cifras expressivas de óbitos e contaminações. Com relação as sanções penais, as portarias apontam uma posição bastante rigorosa do Estado brasileiro em termos de punição, ao estabelecer que o não cumprimento das medidas, implicaria em responsabilização civil, administrativa e penal; repatriação ou deportação imediata; e inabilitação de pedido de refúgio (BRASIL, 2020). Sinalizam por sua vez, um descompasso legal entre o que está previsto na Lei no 13.445/2017 e a Lei no 9.474/1997 – que proíbem a deportação sem que o devido processo legal ocorra, conforme observam Leão e Fernandes (2021) no estudo sobre políticas de imigração no contexto da pandemia de COVID-19.

Muito embora, as portarias tenham sido utilizadas como estratégia para o enfrentamento da COVID-19 no país, isso não mostrou nenhuma eficácia no combate, tampouco, impediu que as altas taxas de contaminação e óbitos fossem uma realidade. Conforme observa Ventura (2021): “onde tem muita norma, tem pouco direito e pouca justiça” (SANTOS, [s.d.]), em meio a esse processo inconstitucional e controverso, fica escancarada a desproteção social de migrantes e/ou solicitantes de refúgio principalmente de venezuelanos/as (LEÃO; FERNANDES, 2021; BAENINGER et al., 2021).

As restrições colocadas pelas sucessivas portarias interministeriais, colocaram ainda mais em risco a vida de migrantes e ou solicitantes de refúgio que

buscam o Brasil como uma rota de destino, por não permitirem a regularização migratória e o acesso as políticas de proteção social (saúde, assistência social, educação, etc.). Além de ferir os princípios e diretrizes dos tratados internacionais de proteção humanitária dos quais o Brasil é signatário, e as próprias legislações do país, a negação de direitos das pessoas em situação de deslocamento forçado acabam por aprofundar a vulnerabilidade e a desigualdade vivenciada por estes, além de reforçar o preconceito contra migrantes.

Portanto, as portarias podem ser analisadas como um ajuste da política de venezuelanos no Brasil, disfarçadas de medidas sanitárias (LEÃO; FERNANDES, 2021, p. 27) uma vez que muda a forma de intervenção do Estado brasileiro na recepção aos venezuelanos. As limitações das migrações são evidentes: fechamentos de fronteiras, detenções, deportações, inadmissões, lentidões ou interrupções dos trâmites burocráticos dos pedidos de refúgio (MARINUCCI, 2021).

3.1. A judicialização da política migratória como reflexo pandêmico

Conforme Oliveira (2014, p. 12) sinaliza “o tema da judicialização das relações sociais consiste em um campo relativamente recente de discussão e consequente construção de referenciais teóricos legitimados pelas diversas ciências que dele se ocupam”.

A judicialização segundo Santos e Rifiotis (2006), é concebida como, uma espécie de invasão do Direito – como campo do saber e de práticas, na organização da vida social contemporânea, incidindo sobre a regulação da esfera política, da sociabilidade e das políticas sociais. Já Maciel e Koerner (2002, p. 155), compreendem que a expressão judicialização é utilizada em sentido normativo, tanto em relação ao papel atual dos agentes do sistema judicial, assim como em relação a propostas sobre a extensão adequada do seu papel na democracia brasileira.

Com a promulgação da “nova lei de migração”, a Lei no 13.445/2017, determina que é garantido “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” (BRASIL, 2017).

Sendo considerada um marco na política migratória brasileira, possui o objetivo de atender aos princípios da defesa dos Direitos Humanos e os tratados internacionais dos quais o Brasil é signatário.

Frente as práticas de controle adotadas no período pandêmico pelo Estado brasileiro, observamos um crescente acionamento por profissionais do sistema de proteção a migrantes e refugiados a esfera jurídica, e conseqüentemente uma crescente intervenção do Poder Judiciário, através de decisões judiciais que repudiam ações de deportação de migrantes e/ou solicitantes de refúgio, e que contrariam o fechamento das fronteiras territoriais, atendendo os princípios e diretrizes da legislação nacional de proteção humanitária e dos tratados internacionais dos quais o Brasil é signatário.

Para Jubilut (2011, p. 163), a judicialização do refúgio é um dos meios de ação na busca pela proteção integral dos refugiados, na medida em que se trata de recurso ao Poder Judiciário para a efetivação de direitos, os quais envolvem tanto a concretização dos direitos humanos dos refugiados quanto de direitos decorrentes do Direito Internacional dos Refugiados.

A partir da vigência das portarias interministeriais, ficou definido que qualquer pessoa que entrasse no país naquele momento estaria em situação irregular e passíveis de serem deportadas pela Polícia Federal, caso buscassem atendimento para requerimento de regularização migratória na unidade policial, ferindo o princípio de non-refoulement. Consagrado como elemento de proteção aos direitos humanos fundamentais de migrantes e refugiados expresso na Convenção de 1951, que o define como a proibição de expulsar e de repelir refugiados pelos Estados signatários, especialmente em fronteiras independentemente de terem sido, ou não, formalmente reconhecidas como refugiadas (GONÇALVES, 2021).

Nesse contexto, verifica-se que as portarias deram respaldo jurídico (apesar de inconstitucional), a Polícia Federal para inabilitação do pedido do refúgio e medidas compulsórias de deportação. Em meio a pandemia da COVID-19 e as restrições colocadas pelas portarias interministeriais de fechamento das fronteiras, além de contribuir para uma maior vulnerabilidade de migrantes e/ou solicitantes de refúgio, suspendeu uma série de serviços ofertados a esse público relacionados a regularização migratória.

O conteúdo expresso nas sentenças, passam pelo entendimento da migração como direito humano fundamental, devidamente regulamento e garantido pela Lei no 13/445 de 2017, pelos tratados internacionais de proteção humanitária dos quais o Brasil é signatário. De fato, a política migratória tende a ser uma política judicializada, especialmente, quando há uma ausência significativa de ações que assegurem aos migrantes e/ou refugiados, a garantia de seus direitos previstos no arcabouço legal e jurídico. Conforme assinalou Jubilut (2011):

Pode-se agrupar, para fins didáticos, a judicialização do refúgio em cinco grupos:

- 1) casos sobre o resultado do processo de solicitação de refúgio, em que se debatem as questões formais do mesmo;
- 2) casos em que se debate o próprio conceito de refugiado e sua aplicação enquanto direito;
- 3) casos que envolvem o gozo de direitos humanos dos refugiados;
- 4) casos envolvendo conflitos de direitos, em geral entre a proteção dos refugiados e a população em geral, como em situações de desapropriação para estabelecimento de locais para refugiados; e
- 5) casos nos quais os princípios do Direito Internacional dos Refugiados, em especial o do non- refoulement, são o objeto central — seja aplicado a refugiados ou a “outros indivíduos que não são refugiados, em função da unidade do sistema de direitos humanos (JUBILUT, 2011, p. 175).

As sentenças judiciais as quais tivemos acessos, foram deferidas nos Tribunais Federais de Justiça do país, sendo solicitadas através de ações públicas pela Defensoria Pública da União e pelo Ministério Público Federal, contra as medidas de restrições migratórias colocadas pelo Governo Federal devido a situação epidemiológica provocada pela COVID-19 e em razão do conhecimento de tentativas de deportação de migrantes pela Polícia Federal, após vigorar a restrição temporária e excepcional no país. Ao todo, entre os 2020-2021, foram trinta e cinco portarias de restrições publicadas pela União.

Observamos que a maioria das decisões judiciais determinam o cumprimento das legislações de proteção e garantia dos direitos humanos fundamentais de famílias migrantes e/ou solicitantes de refúgio venezuelanas.

O Requerimento no. 1806/2021 do Senado Federal, que cobra esclarecimentos ao Ministério da Justiça e Segurança Pública, sobre ingresso e acolhimento de migrantes no território brasileiro desde o início da declaração de emergência sanitária pela Organização Mundial de Saúde (OMS) em janeiro de 2020,

pois o Ministério está incluso em todas as portarias interministeriais. O requerimento considera a Portaria no 655 de 23 de junho de 2021, um ato infralegal que não segue os princípios da Lei no 13.445/2017 e da Lei no 9.474/1997, conforme já assinalamos. O relatório de monitoramento dos direitos humanos de pessoas migrantes e refugiadas em Roraima publicado pela DPU (2021), indicou:

A ausência de proteção socioassistencial a migrantes venezuelanos em situação migratória irregular, após a vigência das portarias de restrição de entrada. Há também migrantes em situação migratória regular que com o fim do auxílio emergencial, benefício financeiro concedido pelo Governo Federal para proteção emergencial em razão da crise causada pela pandemia, ficaram sem condições de manter o próprio sustento e de sua família, e começaram a ir para a Rodoviária em busca de proteção (DPU, 2021, p. 22).

O uso político de argumentos vinculados a saúde pública para enfrentar a pandemia se estendeu até o final de 2021, revelando o caráter contraditório da política migratória brasileira. Embora a proteção da legislação brasileira garanta aos migrantes os mesmos direitos fundamentais e sociais que os cidadãos brasileiros – saúde, educação, assistência social, etc., nesse contexto de judicialização da política migratória e de refúgio, a falta de transparência nos processos acaba por criminalizar os movimentos migratórios, além de ser colocada em prática uma seletividade migratória de quem pode entrar, e quem não pode.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Através da análise documental, foi verificado que o Estado brasileiro legislou sobre a matéria dos fluxos migratórios a partir de portarias interministeriais durante o período crítico da pandemia, que colocaram maiores restrições aos venezuelanos/as que buscam regularização migratória no país, além de violarem uma série de direitos previsto nas legislações e nos tratados internacionais de proteção humanitária aos migrantes e refugiados. Contraditoriamente, é nos últimos cinco anos que se observa o aumento de políticas migratórias regulamentadas pelo Estado brasileiro.

A análise referente ao fenômeno da judicialização e o movimento migratório de cidadãos venezuelanos no Brasil, teve como objetivo enfatizar os principais

desafios que vêm sendo colocados na atualidade, em detrimento da pandemia e também da ausência do Estado na condução de políticas que promovam a proteção social destes sujeitos em trânsito pelo território brasileiro. As perspectivas teóricas apresentadas acerca da judicialização, revela que frequentemente a garantia dos direitos na realidade brasileira, passa pela via da judicialização.

Neste caso, também se observa a interseção da judicialização com o sistema de refúgio brasileiro, tendo em vista que o Poder Judiciário é um órgão que vem sendo demandado para atuar na garantia da permanência e regularização migratória de migrantes e/ou solicitantes de refúgio no país. Não tivemos como pretensão realizar uma análise aprofundada sobre a judicialização da política migratória e de refúgio no Brasil, tampouco definir se isto é positivo ou negativo. Justamente, porque o debate acerca da temática depende da concepção da abrangência da judicialização adotada, e também da concepção de organização do poder defendida (Jubilut, 2011).

Consideramos que esse debate vem sendo construído e articula concepções teóricas distintas, que movimentam a construção do saber, mas que tem sido uma estratégia possível para garantir os direitos dos migrantes, tendo em vista que o Estado brasileiro falhou na proteção destes sujeitos diante do cenário epidemiológico da Covid-19. Verificou-se que apesar da existência de diversas legislações que assegurem os direitos humanos, o Estado brasileiro assumiu, durante o período pandêmico, uma posição contraditória e preocupante no que tange a proteção social de migrantes e refugiados venezuelanos/as que se encontram em situação de vulnerabilidade social. A judicialização, passou a ser, uma via que assegurou a garantia da proteção aos migrantes e refugiados, no contexto pandêmico que estavam em situação de “irregularidade migratória” na realidade brasileira, contudo, as ações são muito incipientes e necessitam de maiores aprofundamentos.

No caso da migração venezuelana, a militarização da assistência é um forte indicativo de que a recepção conduzida pelo Estado brasileiro foi implementada como uma questão de segurança pública, inclusive contou com a participação direta do Ministério de Segurança Pública e do Exército na produção das portarias

interministeriais no contexto da pandemia, como podemos perceber a partir da análise documental qualitativa.

Por fim, enfatizamos a necessidade de maiores investimentos públicos em equipamentos de referência para o atendimento da população migrante e refugiada, com intuito de fortalecer políticas específicas, além da capacitação de profissionais que atuam com a questão migratória. Devido ao programa de interiorização de venezuelanos realizado pela Operação Acolhida, cada vez mais os Estados federativos irão receber migrantes que necessitam de acolhimento, orientações técnicas quanto aos seus direitos, sendo, portanto, a necessidade da revisão de práticas estritamente burocráticas e de controle dos fluxos migratórios.

Por fim, esperamos que as políticas desenvolvidas implementadas possam ser pautadas numa perspectiva mais acolhedora e inclusiva, e que considerem os aspectos culturais, identitários, sociais, familiares e de trajetórias de vida dos migrantes e refugiados (THOMÉ, 2019). Esperamos contribuir para futuras análises com relação a temática dos deslocamentos forçados no âmbito do Serviço Social e áreas correlatas, que reforcem a construção de uma sociedade aliada à proteção incondicional dos direitos humanos e à dignidade da pessoa humana (WERMUTH, 2020).

Referências

BAENINGER, R. et al. Cenário das migrações internacionais no Brasil: antes e depois do início da pandemia de Covid-19. **Revista Jurídica Trabalho e Desenvolvimento Humano**, Campinas, v. 4, p. 1-35, 2021.

BRASIL. **Lei no 9.474, de 22 de julho de 1997**. Define mecanismos para a implementação do Estatuto dos Refugiados. Brasília, DF, 2017. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9474.htm>. Acesso em: 28 maio 2023.

_____. **Lei no 13.445, de 24 de maio de 2017**. Lei de migração. Brasília, DF, 2017. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13445.htm>. Acesso em: 28 de maio 2023.

BRETTAS, T. **Capitalismo dependente, neoliberalismo e financeirização das políticas sociais no Brasil**. Rio de Janeiro: Consequência, 2020. 292 p.

BUENO, F. T. C.; SOUTO, E. P.; MATTA, G. C. Notas sobre a Trajetória da COVID-19 no Brasil. In: MATTA, G. C. et al. (Orgs.). **Os impactos sociais da Covid-19 no Brasil: populações vulnerabilizadas e respostas à pandemia**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2021.

DPU, Comitê Pacaraima. 1o Informe Defensorial: Relatório de monitoramento dos direitos humanos de pessoas migrantes e refugiados em RR. Brasília, 2021.

ESTRATÉGIAS de Interiorização. **Painel de Monitoramento da Estratégia de Interiorização do Governo Federal - Aplicações MDS**. ACNUR. OIM, [s.d.]. Disponível em: <<http://aplicacoes.mds.gov.br/snas/painel-interiorizacao/>>. Acesso em: 10 maio 2023.

FANON, F. **Os condenados da Terra**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1968.

FLICK, U. **Introdução à pesquisa qualitativa**. 3. ed. Porto Alegre: Artmed, 2009.

GLOSSÁRIO sobre Migração, n. 22. Genebra: Ed.: Organização Internacional para as migrações: Suíça - Genebra, 2009.

GONÇALVES, Ana Gabriela de Paiva; PAIVA, Ariane Rego de. **Venezuelanos/as no Brasil: acolhimento e controle – faces da política de proteção aos refugiados**. Rio de Janeiro, 2022, 161 p. Dissertação de Mestrado – Departamento de Serviço Social, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

GONÇALVES, Eduardo. **PRINCÍPIO DO NON-REFOULEMENT - SABE O QUE É? VAI CAIR EM DIREITOS HUMANOS**. Disponível em: <http://www.eduardogoncalves.com.br/2021/03/principio-do-non-refoulement-sabe-o-que.html>. Acesso em: 21 de maio de 2023.

JUBILUT, L. L. A Judicialização do Refúgio. In: RAMOS, A. de C.; RODRIGUES, G.; ALMEIDA, G. de A. de. **60 anos de ACNUR: perspectivas de futuro**. São Paulo: Editora CL-A Cultural, 2011.

LEÃO, A. V.; FERNANDES, D. Políticas de imigração no contexto da pandemia de Covid-19. In: _____; BAENINGER, R. (Coords.); CASTRO, M. C. G. et al. (Orgs.). **Impactos da pandemia de Covid-19 nas migrações internacionais no Brasil – Resultados de pesquisa**. Campinas, São Paulo: Núcleo de Estudos da População Elza Berquó – NEPO/UNICAMP, 2020.

LEGISLAÇÃO. Gov.Br - Governo Federal - Ministério da Justiça e Segurança Pública, [s.d.]. Disponível em: <<https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/seus-direitos/refugio/legislacao/#outros-normativos-de-interesse-de-refugiados-e-deimigrantes>>. Acesso em: 25 maio 2023

LEITE, A. C. G.; CASTRO, M. de A. Migrações venezuelanas, crise da reprodução social capitalista e necropolíticas de fronteira. **Revista Brasileira de História & amp, Ciências Sociais – RBHSC**, FURG, v. 13, n. 26, p. 73- 103, jan./jun., 2021.

MACIEL, D. A.; KOERNER, A. **Sentidos da judicialização da política: duas análises**. Lua Nova – Revista de Cultura e Política, n. 57, p. 113-133, 2002.

MARINUCCI, R. Mobilidades, imobilidades e mobilizações em tempos de COVID-19. **REMHU: Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana**, v. 29, n. 61, p. 7-13, 2021.

MATTA, G. C.; SOUTO, E. P.; SEGATA, J. A COVID-19 no Brasil e as várias faces da pandemia. In: MATTA, G. C. et al. **Os impactos sociais da Covid-19 no Brasil: populações vulnerabilizadas e respostas à pandemia**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2021.

MBEMBE, A. Necropolítica. **Revista Arte & Ensaio**, n. 32, p.123- 151, 2016.

MENDOZA, D. D. Familias y migraciones em Venezuela: apuntes para uma história social. **Revista Naveg@mérica**, España, n. 15, 2015.

OLIVEIRA, A. C. Judicialização das Relações Sociais. **O Social em Questão**, Rio de Janeiro, PUC-Rio, Departamento de Serviço Social, a, XVIII, n. 31, p. 9-12, 2014.

OLIVEIRA, R. G. de. et al. Desigualdades raciais e a morte como horizonte: considerações sobre a COVID-19 e o racismo estrutural. **Cadernos de Saúde Pública**, Rio de Janeiro, v. 36, n. 9, 2020.

PAIVA, A; GONÇALVES, A.G.P. Operação Acolhida: Entre a Militarização e a Assistência Social. **Revista Brasileira de História & Ciências Sociais**, n. 26, v. 13, p. 164-181, 2021.

PLATAFORMA R4V. **Refugiados y migrantes de Venezuela**. 2022. Disponível em: <<https://www.r4v.info/es/refugiadosymigrantes>>. Acesso em: 11 de fev. 2022.

RAMOS, M. da C. P. Mobilidade humana internacional, políticas migratórias e direitos humanos: avanços e recuos. **Revista de Políticas Públicas**, Universidade Federal do Maranhão, 2020.

RUSEISHVILI, S.. Quatro lições da pandemia sobre a mobilidade no mundo contemporâneo. In: BAENINGER, R.; VEDOVATO, L. R.; NANDY, S. (Coords.); VON ZUBEN, C. et al. (Orgs.). **Migrações internacionais e a pandemia de Covid-19**. Campinas: Nepo/Unicamp, 2020b.

SANTOS, S. M. A.; RIFIOTIS, T. Cuidadores familiares de idosos dementados: um estudo crítico de práticas cotidianas e políticas sociais de judicialização e reprivatização. In: GROSSI, M. P.; SCHWADE, E. (Orgs.). **Política e cotidiano: estudos antropológicos sobre gênero, família e sexualidade**, Florianópolis: Nova Letra, 2006, 95-114.

SILVA, J. C. J. **Migração forçada de venezuelanos pela fronteira norte do Brasil**. 41o Encontro Anual da Anpocs. Caxambu: Minas Gerais, 2017.

SOARES, L T. **Ajuste neoliberal e desajuste social na América Latina**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2001.

THOMÉ, R. G. **Crianças e adolescentes refugiadas e solicitantes de Refúgio no município do Rio de Janeiro: desafios e perspectivas para a proteção social**. Rio de Janeiro, 2019. 224 p. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) – Departamento de Serviço Social, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro – PUC-Rio.

VENTURA, D. F. L.; MOISÉS, C. P.; CHENUT, K. M. Pandemia e crimes contra a humanidade: o caráter desumano da gestão da catástrofe sanitária no Brasil. **Rev. Direito e Práx.**, Rio de Janeiro, v. 12, n. 3, 2021, p. 2206-2257.

VENTURA, D; AITH, F. **COVID-19: combate à pandemia deve respeitar direitos humanos**. Jornal da USP. São Paulo, 2020. Disponível em: <<https://jornal.usp.br/artigos/covid-19-combate-a-pandemia-deve-respeitar-direitos-humanos/>>. Acesso em: 10 maio 2022.

Artigo recebido em: maio de 2023.
Artigo aprovado em: julho de 2023.

OS EFEITOS DA COVID-19 NA IMIGRAÇÃO REGULAR NO BRASIL

*Antônio Tadeu Ribeiro de Oliveira*²¹
OBMigra

Resumo

Os registros administrativos sobre migração e pedidos de refúgio ultimamente têm sido muito utilizados na produção de conhecimento e na formulação e correção de políticas migratórias, sobretudo a partir da sistematização e disseminação desses dados pelo Observatório das Migrações Internacionais – OBMigra. Nesse sentido, o presente artigo busca apresentar um panorama sobre os impactos da pandemia provocada pelo SARS-COV-2 nos fluxos migratórios que se dirigiram ao país entre 2020 e 2022. Para tanto, preliminarmente, serão apresentadas as potencialidades e limitações de cada base de dados, a saber: Sistema Consular Integrado (SCI/MRE), Sistema de Tráfego Internacional (STI/PF), Sistema de Registro Migratório Nacional (SisMigra/PF) e as bases de solicitações de refúgio (STI-MAR e SISCONARE) e em seguida apresentados os dados para o período mais agudo da crise sanitária, comparando-os com a série histórica imediatamente anterior e no momento pós-pandemia, de modo a mensurar os efeitos da COVID-19 não apenas no comportamento e volume dos fluxos migratórios, até então crescentes, bem como, no processo de regularização dessa migração.

Palavras-chave: Migração internacional, registros administrativos, COVID-19, Brasil.

THE EFFECTS OF COVID-19 ON REGULAR IMMIGRATION IN BRAZIL

Abstract

Administrative records on migration and asylum requests have recently been widely used in the production of knowledge and the formulation and adjustment of migration policies, particularly since the systematization and dissemination of these data by the Observatory of International Migrations - OBMigra. In this context, the present article aims to provide an overview of the impacts of the pandemic caused by SARS-COV-2 on migratory flows directed towards the country between 2020 and 2022. For this purpose, initially, the potentials and limitations of each database will be presented, namely: Integrated Consular System (SCI/MRE), International Traffic System (STI/PF), National Migration Registration System (SisMigra/PF) and the databases for asylum requests (STI-MAR and SISCONARE), and subsequently, the data for the most acute period of the health crisis will be presented, comparing them with the immediate historical series before and post-pandemic, in order to measure the effects of COVID-19 not only on the behaviour and volume of migratory flows, which until then had been growing, but also on the process of regularization of this migration.

Keywords: International migration, administrative records, COVID-19, Brazil.

²¹ Coordenador Estatístico do Observatório das Migrações Internacionais (OBMigra). E-mail: tadeu.obmigra@gmail.com.

1. INTRODUÇÃO

O presente artigo²² utiliza bases de dados sobre os registros administrativos voltadas para a gestão dos processos entradas no país, movimentação nos postos de fronteiras nacionais e regularização dos migrantes e solicitantes de reconhecimento da condição de refugiado, de forma a traçar um panorama sobre o impacto da pandemia da COVID-19 nos fluxos migratórios que se dirigiram ao país. Por se tratar de registros administrativos, apenas a parcela formalizada da migração é objeto do estudo. Contudo, a riqueza desses dados possibilita evidenciar empiricamente como as principais correntes migratórias para o Brasil foram afetadas pela crise sanitária.

O presente artigo está estruturado, além desta breve introdução, com uma seção que apresenta as bases de dados, apontando as respectivas potencialidades e limitações; na segunda seção são trazidas evidências do impacto da crise sanitária nas migrações internacionais; e, por fim, são apresentadas algumas considerações sobre o que foi apresentado.

2. AS BASES DE DADOS DE REGISTROS ADMINISTRATIVOS SOBRE IMIGRAÇÃO E SOLICITAÇÕES DE RECONHECIMENTO DA CONDIÇÃO DE REFUGIADO

Nos últimos anos vários estudos foram produzidos a partir das bases de dados dos registros administrativos sobre imigração, solicitações de refúgio e refugiados. O Observatório das Migrações Internacionais (OBMigra) disponibiliza em seu portal,²³ além dos microdados, relatórios anuais, conjunturais, trimestrais e mensais com dados e informações sobre o tema, que possibilitam, não só, a produção de conhecimento, como também fornece insumos aos órgãos de governo na elaboração e correção de políticas migratórias.

Na sequência serão apresentadas as bases de dados, com uma breve descrição das mesmas, suas potencialidades e limitações. Deve ser ressaltado que esses registros administrativos foram concebidos para auxiliar na gestão dos processos e não com finalidade estatística. Todavia, proporcionam informações

²² O presente artigo é uma revisão de capítulo publicado no livro “Migrações Internacionais sob Múltiplas Perspectivas”.

²³ Disponíveis em <https://portaldeimigracao.mj.gov.br/pt/dados>.

relevantes na compreensão do fenômeno migratório no país, devendo e podendo ser utilizadas para esses fins (OLIVEIRA, 2016).

2.1 Sistema Consular Integrado (SCI)

O Sistema Consular Integrado (SCI) é o sistema do Ministério das Relações Exteriores, desenvolvido para registrar os vistos de entradas concedidos às pessoas que desejam ingressar no país e necessitam obter essa autorização nos postos consulares presentes nos mais diversos países.

A base é importante pois indica a demanda por entradas no país e as motivações que levaram essas pessoas solicitarem ingressar no Brasil. Nos bancos de dados disponibilizados, além dos motivos, estão presentes informações sobre sexo, idade, posto consular que emitiu o visto e país de nacionalidade.

Tendo em vista a diversidade de objetivos da viagem e/ou tipos de vistos, o que dificulta a análise estatística dos dados, foram propostas tipologias de modo a facilitar a compreensão dos mesmos.

2.2. Sistema de Tráfego Internacional (STI)

O STI é um sistema da Polícia Federal desenvolvido para registrar os dados sobre as entradas e saídas de pessoas no país através dos postos de controle de fronteiras (terrestres, fluviais, portos e aeroportos). Desse modo, são registrados pelo sistema todos os tipos de entradas e saídas possíveis.

Para além dos estudos das entradas e saídas de turistas e dos postos onde se realizaram essa movimentação no país, o STI poderia se transformar numa ferramenta importante nos estudos das migrações em duas dimensões: i) como parâmetro para mensurar parte das imigrações irregulares, sobretudo daquela parcela que entra pelos postos de fronteiras com vistos de turismo e permanece no país. Por exemplo, a partir da data de entrada, poder-se-ia considerar na categoria de imigrantes irregulares todos os turistas que ingressaram e permaneceram por 12 meses ou mais; e ii) no sentido contrário, todos os brasileiros que saíram do país

pelos postos de fronteira e não tenham regressado nos 12 meses subsequentes à partida seriam considerados emigrantes.

Supondo que o volume de entradas e saídas potencialmente irregular pelos postos de fronteira não é significativo, poder-se-ia estabelecer *proxies* tanto da imigração regular quanto da emigração, uma vez que ficaria de fora aqueles que não passaram pelos postos de fronteira ao ingressarem ou deixarem o país e, no caso da imigração, daqueles indivíduos que permanecerem em território brasileiros após vencido o prazo de concessão de residência e não tenham tomado providências visando a regularização. Desse modo, seria possível inferir, de forma tempestiva, o saldo migratório internacional no nível agregado do país.

2.3. Sistema Nacional de Registro Migratório (SisMigra)

O SisMigra, com o advento da nova legislação migratória, substituiu o antigo SINCRE - Sistema Nacional de Cadastro e Registro de Estrangeiros. O Sistema tem por objetivo cadastrar todos os migrantes com autorização de entrada regular no país, exceto aqueles temporários concedidos por motivo de turismo. Os imigrantes que ingressarem no país com visto de residência devem comparecer, num período máximo de 90 dias, à Polícia Federal para obter o Registro Nacional de Migratório (RNM). Caso o imigrante tenha chegado ao País com um visto temporário e já tenha a autorização de residência, o registro deve ser realizado em até 30 dias. Uma vez realizado o registro, o imigrante recebe a Carteira de Registro Nacional de Migratório (CRNM)

O sistema está estruturado a partir de uma classificação que abrange três categorias: residente, temporário e fronteiriço²⁴. Essas categorias, por sua vez, estão relacionadas a cerca de 312 tipos de amparos. Da combinação entre classificação e amparos é possível estabelecer as *proxies* com as diversas modalidades de mobilidade espacial da população não nacional que ingressa de forma regular no país.

²⁴ No Antigo SINCRE eram seis categorias: permanente, asilado, temporário, provisório, fronteiriço e outros.

O SisMigra é a principal base de registros administrativos para o monitoramento das imigrações internacionais no país, tendo captado, satisfatoriamente, as transformações ocorridas no comportamento das migrações internacionais no Brasil, identificando novas origens dos fluxos e o momento de sua intensificação no pós-crise econômica internacional de 2008. A base de dados possui variáveis que possibilitam estabelecer o perfil sociodemográfico dos imigrantes, além de estarem desagregadas no nível municipal.

2.4. Solicitações de reconhecimento da condição de refugiado

2.4.1 Sistema de Tráfego Internacional – Módulo de Alertas e Restrições (STI-MAR)

Toda pessoa que deseje solicitar refúgio ao país deve formalizar esse pedido junto à Polícia Federal. Até 2021 essas solicitações eram pelo geridas Sistema de Tráfego Internacional, através do Módulo de Alertas e Restrições (STI-MAR). Uma vez registrados os pedidos, esses são encaminhados ao CONARE para apreciação e deliberação.

2.4.2 Sistema da Coordenação Geral do CONARE

A partir de 2022, toda a gestão desses processos é realizada através do SISCONARE, plataforma desenvolvida no âmbito da Coordenação Geral do CONARE. As variáveis disponíveis são as mesmas do STI-MAR, exceto pelas que informam a Unidade da Federação e o município de entrada no país.

Atualmente é possível saber a nacionalidade, o sexo, a idade e a cidade onde o solicitante deu entrada no pedido de refúgio, informações desagregadas até o nível municipal. Com o aumento dos fluxos mistos e a intensificação na estratégia de regularização via solicitação de reconhecimento da condição de refugiado essa base de dados passou a ser de fundamental relevância para o acompanhamento das migrações no país. Os casos recentes dos fluxos de haitianos e venezuelanos são exemplos marcantes.

3. OS NOVOS FLUXOS MIGRATÓRIOS

3.1 A flexibilização das normativas migratórias

O antigo Estatuto do Estrangeiro já nasceu anacrônico, seja pelas medidas restritivas, fundadas numa pretensa segurança nacional, seja pelo momento demográfico, que era marcado pela saída de brasileiros para viver no exterior. Além disso, o Estatuto aportava um caráter de marcada seletividade. No seu artigo 16º ficava patente a preferência seletiva por mão de obra especializada, visando os interesses da Política Nacional do Desenvolvimento. Um *déjà-vu* das políticas migratórias do século XIX, que, como muito bem assinala Vainer (2000), baseavam-se em mobilizar, selecionar e localizar a força de trabalho imigrante.

Mesmo antes do processo de democratização do país, várias medidas foram adotadas ante a uma realidade migratória que se impunha, como as anistias concedidas em 1981 e 1988. Depois que o país passou a respirar ares mais democráticos, a partir da aprovação da Constituição Federal, o Estatuto continuou vigorando, o que o tornava ainda mais extemporâneo.

As pressões dos movimentos sociais e o momento político levaram a alguns avanços e flexibilizações aos dispositivos legais vigentes, sendo os principais exemplos a aprovação da Lei de Refúgio, 9.474/1997, considerada um “...marco de proteção aos refugiados no país, exemplo a ser seguido regionalmente e base essencial do compromisso humanitário brasileiro na seara internacional... (JUBILUT E GODOY, 2017, p. 9)”; as edições pelo CNIg das Resoluções Normativas 77/2008 e 93/2010. Na primeira, prevendo a concessão de visto temporário ou permanente ou autorização de permanência ao companheiro ou companheira, em união estável, independente do sexo. A segunda concedendo visto permanente ou permanência no Brasil a estrangeiro considerado vítima de tráfico de pessoas Sprandel (2012); as anistias aprovadas em 1998 e através do Decreto 6.893/2009, de 02/07/2009 (BRASIL, 2009b), que permitia a regularização, num prazo de 180 dias, aos cidadãos que tivessem ingressado no país até 01/02/2009 (PATARRA, 2012); a promulgação do Acordo sobre Residência para Nacionais dos Estados Partes do Mercado Comum do Sul – Mercosul, Bolívia e Chile, em 07 de outubro de 2009 (BRASIL, 2009a); A acolhida humanitária aos imigrantes haitianos, através de várias Resoluções Normativas, como a 97, editada pelo CNIg, em 2012, com prazo de vigência de dois

anos. Posteriormente, por meio da RN 106, sua vigência foi prorrogada por 12 meses; a RN 117 concedeu vigência até outubro de 2016; e a RN 123 estendeu até outubro de 2017 (BRASIL, 2020); e, finalmente, a regularização dos fluxos imigratórios venezuelanos através da RN 126.

Depois de muitas idas e vindas, com embates que envolveram os apoiadores da causa migrante, seus antagonistas e disputas por poder entre os agentes do Estado, em 24 de maio de 2017, portanto, 27 anos após a promulgação da Constituição Federal, foi aprovado um novo marco legal das migrações, fundado, em grande medida, na garantia e nos direitos dos imigrantes e emigrantes. A Lei 13.445, em tese, deveria vir acompanhada de avanços na acolhida e na inserção digna dos imigrantes à sociedade brasileira, nas dimensões do trabalho, moradia e acesso aos serviços de saúde, educação e assistência social; bem como dos cuidados a serem dirigidos aos brasileiros residentes no exterior. Pretensões essas que ainda estão longe de terem sido alcançadas em sua plenitude.

3.2 Evidências empíricas dos impactos da COVID-19

Nesta parte do artigo serão abordados os impactos da pandemia da COVID-19, com foco na dimensão demográfica, ou seja, como foi afetada a movimentação e a regularização dos imigrantes nesse período. A opção por essa abordagem não significa desconhecer ou desconsiderar os reflexos da crise sanitária nas condições sociais e econômicas para parcela importante dos imigrantes, sobretudo aquela ainda não regularizada no país, que enfrentou sérias dificuldades para acessar o auxílio emergencial devido ao seu *status* migratório, o que colocou em risco a própria sobrevivência dessas pessoas. Foram os mais variados os relatos que chegaram dando conta da situação de ainda maior vulnerabilidade desse coletivo, que podia ser contabilizado aos milhares.

Em 04 de fevereiro de 2020, muito embora o então presidente da república tenha aderido ao negacionismo frente à pandemia, o governo decretou o estado de emergência em saúde pública, sinalizando que seriam necessárias medidas drásticas para enfrentar a crise que se avizinhava. Contudo, prevaleceu a negação e o país não implementou um plano de enfrentamento à crise pandêmica que orientasse os entes federados: os testes não foram aplicados em volumes

adequados, não se ampliou o número necessário de leitos, não foram adquiridos respiradores suficientes e muito menos comprados e distribuídos, em quantidades satisfatórias, equipamentos de proteção individual; o distanciamento social, iniciativa fundamental para evitar o contágio, foi negligenciado, enfim, prevaleceu o verdadeiro império da necropolítica. Como resultado, o país exibiu tristes estatísticas que os colocava entre aqueles com maiores número de vítimas fatais.

Na tentativa de criar barreiras sanitárias de forma a evitar a “importação do vírus”, a partir de orientação da Agência Nacional de Vigilância Sanitária – Anvisa, em 2020, foram editadas portarias regulando o fechamento das fronteiras pelo prazo de 30 dias, a partir da edição das mesmas, de pessoas de quaisquer nacionalidades que não a brasileira²⁵. A Portaria Interministerial 201, de 24 de abril, fechou as fronteiras aquaviárias; a Portaria Interministerial, de 28 de abril, as fronteiras aéreas; e a Portaria Interministerial 204, de 29 de abril, as fronteiras terrestres. Como o cenário só piorava ante a ausência de políticas efetivas de combate à doença, mais quatro portarias foram editadas: em 22 de maio, a Portaria 255 estendia por mais 30 dias as restrições; em 20 de junho, a Portaria 319 acrescentava outro período de 15 dias às proibições; em 30 de junho, através da Portaria 340, foram acrescentados mais 30 dias; e em 29 de julho, a Portaria CC-PR/MJSP/MINFRA/MS nº 1, editada em conjunto pela Casa Civil da Presidência da República e os Ministérios da Justiça e Segurança Pública, Infraestrutura e Saúde, prorrogou por mais trinta dias as restrições de entrada no país pelas vias terrestre e aquaviária e liberou o acesso por via aérea. Apenas em junho de 2021, com a flexibilização do posto de fronteira em Pacaraima/RR, a situação começou a ser normalizada para os imigrantes venezuelanos, principal corrente migratória com destino ao país.

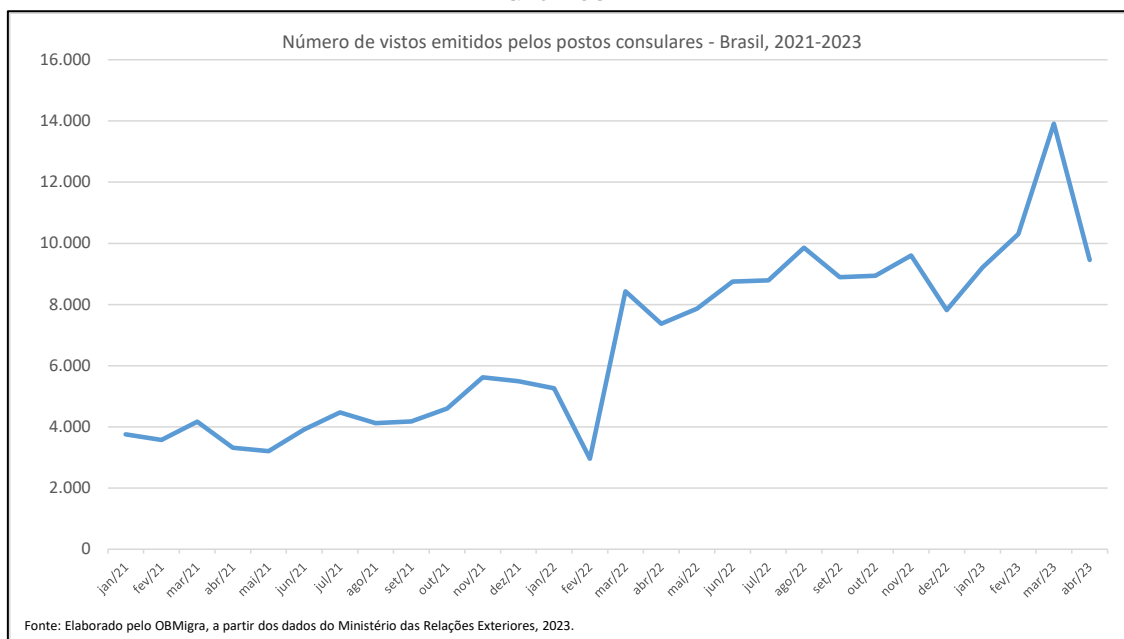
As portarias foram objeto de controvérsias e polêmicas, colocando em lados opostos movimentos em apoio aos imigrantes, contrários ao fechamento das fronteiras, por entenderem que inibiam a livre mobilidade das pessoas num momento de crise aguda, e o governo, que insistia ser necessária a contenção da

²⁵ As portarias não alcançavam as seguintes situações: naturalizados, imigrantes residentes, não nacionais em missão oficial ou que fosse cônjuge, companheiro, filho, pai ou curador de brasileiro, ou cujo ingresso seja autorizado especificamente pelo Governo brasileiro em vista do interesse público ou por questões humanitárias.

circulação do vírus pelos postos de fronteiras. A realidade é que nem os defensores da livre mobilidade apresentaram alguma proposta que conciliasse a movimentação com os necessários cuidados sanitários, nem as autoridades governamentais implementaram medidas de controle pós entrada daqueles nacionais e não nacionais autorizados a ingressar no território brasileiro. Quer dizer, nenhum dos dois lados pareceram efetivamente preocupados com a dimensão da saúde pública envolvida na questão.

Voltando aos dados, as bases do SCI, embora disponíveis apenas a partir de 2021, indicavam que os vistos emitidos ao longo daquele ano, ainda num período que se fazia sentir os efeitos da pandemia do SARS-COV-2, foram bem inferiores aos concedidos a partir de março de 2022, quando a crise sanitária já estava arrefecendo, sinalizando que a demanda por entrar no país estaria voltando à normalidade (Gráfico 1).

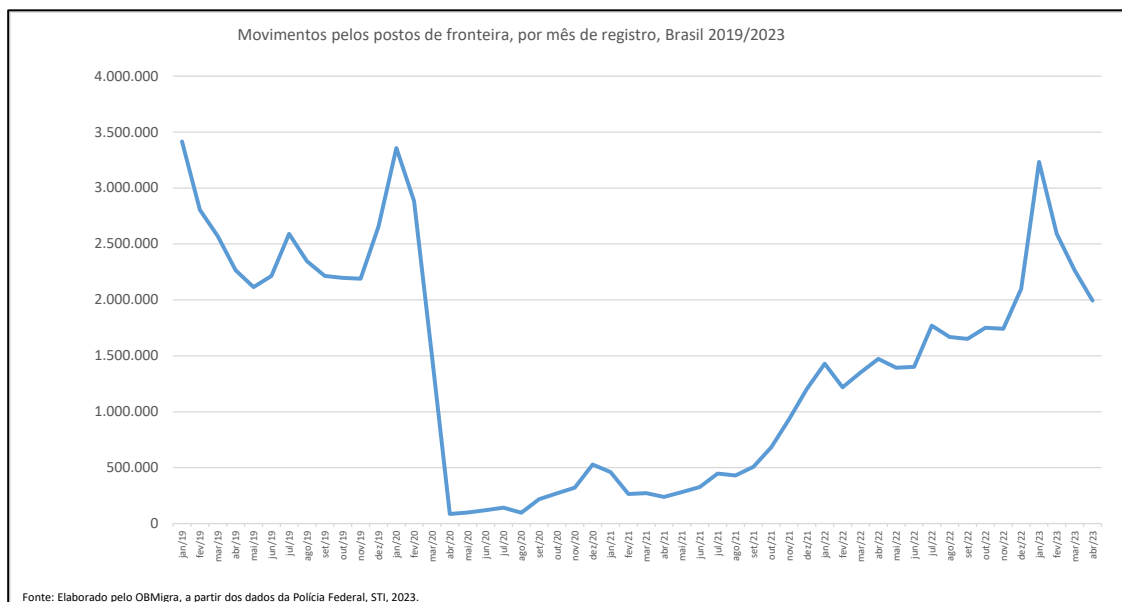
Gráfico 1



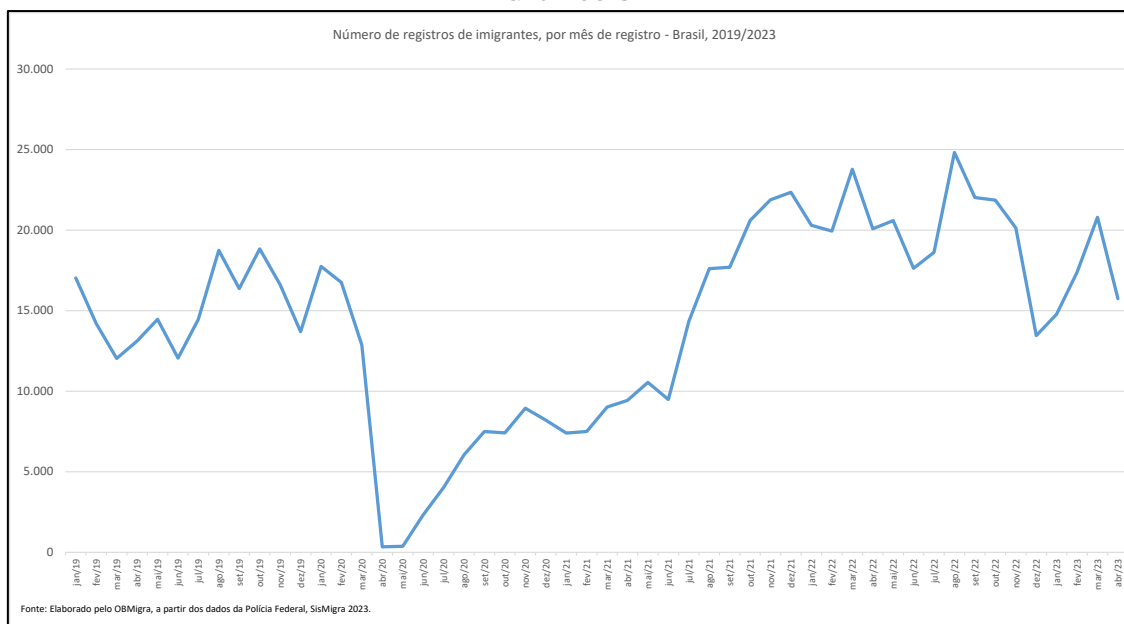
Observando os movimentos pelos postos de fronteira no país, o STI sinalizava tendência de queda desde janeiro, tendo em vista que o vírus uma vez que foi detectado na China, em dezembro de 2019, se espalhou rapidamente para outras partes do mundo, iniciando pela Ásia e Europa. Essa rápida disseminação da doença ampliava as iniciativas no sentido do fechamento das fronteiras em vários países.

No Brasil, o declínio na movimentação pelos postos de fronteira iniciou sem muita velocidade nos meses de fevereiro e março, intensificando a redução em abril, mesmo antes das restrições impostas pelas autoridades brasileiras, e mantendo a velocidade de queda no mês de maio. A redução foi de 3,4 milhões de movimentos em janeiro de 2020, para 98,5 mil em maio daquele mesmo ano. A partir desse ponto, foi lentamente aumentando de volume, retomando o patamar mínimo de 2019, por volta de 2,1 milhões de movimentos, em dezembro de 2022 (Gráfico 2). O STI foi um dos registros migratórios mais afetado, sinalizando fortemente quão intenso foram os efeitos da pandemia na mobilidade humana, tendo em vista, sobretudo, as barreiras colocadas pelos mais diversos países.

Gráfico 2

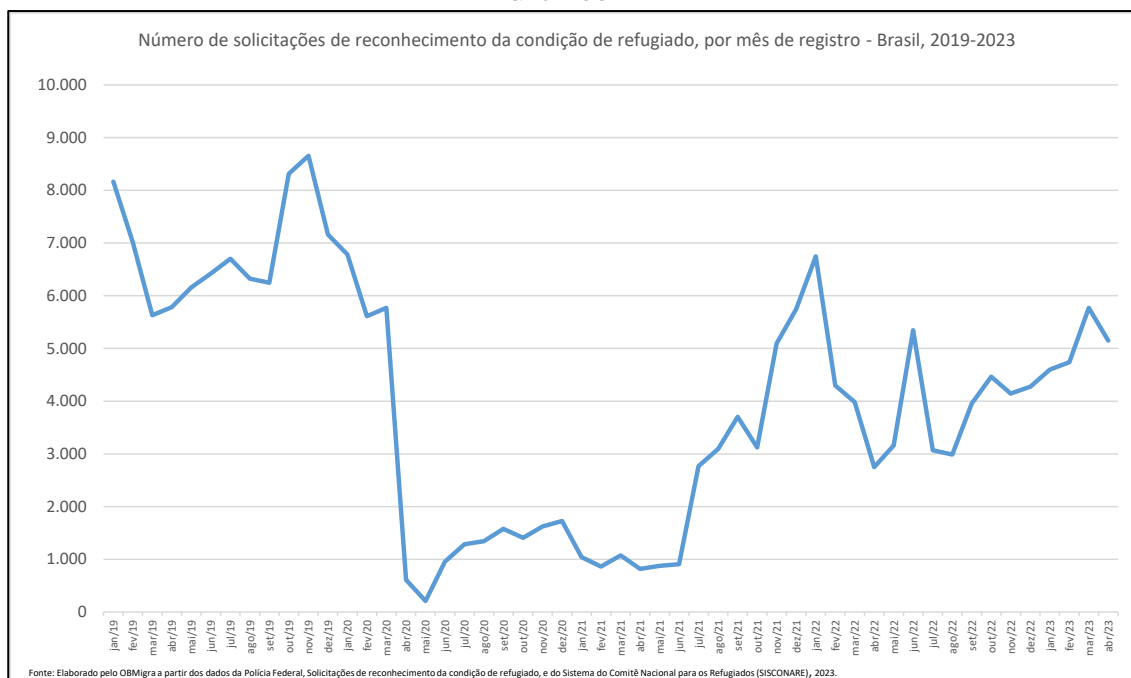


Do ponto de vista dos registros de residência, o SisMigra apresentou comportamento semelhante ao do STI, com a diminuição no número de registros tendo sido iniciada em janeiro de 2020. O volume despencou de 17,0 mil, naquele mês, para 374 regularizações no mês de maio do mesmo ano. Também foi a partir desse mês que os registros de residência seguiram tendência de crescimento, mas recuperando os níveis de 2019 apenas em julho de 2021. Recuperação essa que só foi possível graças à flexibilização da fronteira norte, que permitiu a entrada de imigrantes, sobretudo de venezuelanos (Gráfico 3).

Gráfico 3

As solicitações de refúgio, trazidas pelos registros do STI-MAR e pelo Sisconare, que apresentavam tendência de declínio desde novembro de 2019, seguiram assim até maio de 2020²⁶, quando inverteu a tendência num ritmo muito lento e mantendo-se praticamente estável até junho de 2021, o momento que retomou a tendência de crescimento, também como reflexo da flexibilização de entrada de imigrantes no país pela fronteira norte. O pico de solicitações havia ocorrido em novembro de 2019, quando foram apresentados 8,6 mil pedidos. Desde então, o máximo observado ocorreu em janeiro de 2022, com 6,7 mil solicitações, o que demonstra a intensidade com a qual esse tipo de registro migratório foi afetado pela crise sanitária (Gráfico 4).

²⁶ Em março sofre um ligeiro aumento para depois iniciar, de forma muito intensa, redução nos meses seguintes. Como majoritariamente esses solicitantes são venezuelanos, o que parece ter ocorrido foi uma corrida para regularização do *status* migratório, via pedido de refúgio, daqueles que já se encontravam em território brasileiro, em particular no estado de Roraima. Essa estratégia pode ter sido adotada para evitar eventuais deportações, por conta da pandemia, daqueles que se encontravam em situação irregular.

Gráfico 4

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O artigo pretendeu mostrar a relevância do uso dos registros administrativos, mesmo limitado à apreensão somente da parcela regular da imigração, para compreensão sobre o profundo impacto causado pela COVID-19 na mobilidade de imigrantes e solicitantes de reconhecimento da condição de refugiado no Brasil e até mesmo do segmento de nacionais que ficaram impedidos de emigrar durante a crise sanitária.

A mobilidade humana foi fortemente afetada e não completamente recuperada, como evidenciam os dados de entradas e saídas informados através do STI. Os registros de residência reagiram mais rápido graças à chegada de venezuelanos, o incremento de fluxo migratórios de cubanos e a retomada da mobilidade de países vizinhos signatários do Acordo de Residência do Mercosul. Entre os solicitantes de reconhecimento da condição de refugiado, mesmo surgindo com algum destaque novas nacionalidades, como a afegã e a ucraniana, e um certo protagonismo de angolanos e cubanos, os patamares pré-pandemia ainda não foram alcançados.

A nova Lei de Migração consolidou avanços conquistados pelos movimentos sociais de apoio à causa migrante, facilitando em grande medida a regularização de

amplos coletivos de diversas nacionalidades, mesmo não tendo chegado ao ponto que muitos desejavam. A pandemia evidenciou o hiato existente entre a facilitação para a regularização migratória e a efetividade de políticas para o acolhimento da parcela mais vulnerável dos imigrantes, sobretudo em relação à principal corrente migratória que se dirige ao país: a venezuelana.

O fechamento das fronteiras, em particular a de Pacaraima/RR, não inibiu a entrada dos imigrantes, que face à porosidade nos limites territoriais entre os países, embora em menor número, continuavam ingressando no Brasil, só que agora de forma irregular. Esse tipo de situação provocou, entre outras consequências: i) o não controle sanitário, expondo esses imigrantes e os habitantes locais a possível contaminação pelo vírus; ii) impediu o acesso dessas pessoas aos programas de transferência de renda implantados/ampliados pelo governo federal para minimizar os impactos da pandemia na sobrevivência da população, fortemente afetada pelos efeitos da pandemia na economia; iii) gerou uma fila para posterior regularização.

Enfim, são exemplos de problemas ainda não superados e que impede que seja proporcionado aos imigrantes que buscam o país uma inserção digna em nossa sociedade.

Referências

BRASIL, Ministério da Justiça e Segurança Pública, Coordenação Geral de Imigração Laboral, **Resoluções Normativas**. Brasília, 2020. Disponível em: <https://portaldeimigracao.mj.gov.br/pt/normas/resolucoes-normativas-1>. Acesso em: 01/06/2020.

BRASIL, **Decreto nº 6.975, de 7 de outubro de 2009**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/decreto/d6975.htm#:~:text=DECRETO%20N%C2%BA%206.975%2C%20DE%207,6%20de%20dezembro%20de%202002.. Acesso em: 22/06/2020.

BRASIL, **Decreto 6.893/2009, de 02/07/2009**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Decreto/D6893.htm#:~:text=DECRETO%20N%C2%BA%206.893%2C%20DE%202,nacional%2C%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%A2ncias. Acesso em: 22/06/2020.

JUBILUT, Liliana Lyra; GODOY, Gabriel Gualano de, **Refúgio no Brasil: Comentários a Lei 9.474/97** Sao Paulo: Quartier Latin/ACNUR, 2017.

OLIVEIRA, A. T. R. de Relacionamento e complementariedade entre as fontes de dados sobre migrações internacionais: um estudo exploratório revisado. In: Cavalcanti, L; Oliveira, T.; Araujo, D., **A inserção dos imigrantes no mercado de trabalho brasileiro. Relatório Anual 2016**. Observatório das Migrações Internacionais; Ministério do Trabalho/ Conselho Nacional de Imigração e Coordenação Geral de Imigração. Brasília, DF: OBMigra, 2016

PATARRA, N. L. O Brasil: país de imigração? **Revista e-metropolis**, ano 3, n. 9, p. 6-18, jun. 2012.

SPRANDEL, M. A. Políticas migratórias no Brasil do século XXI. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL DESLOCAMENTOS, DESIGUALDADES E DIRETOS HUMANOS. **Anais...** São Paulo, 6 e 7 de julho de 2012.

VAINER, Carlos B. Estado e migrações no Brasil: anotações para uma história de políticas migratórias. São Paulo: **Revista Travessia**, nº 36, jan-abr 2000, p. 15-32.

Artigo recebido em: maio de 2023.
Artigo aprovado em: julho de 2023.

ATLÂNTICO SUL: O RIMLAND DO BRASIL E SEUS DESAFIOS NO CONTEXTO DA GUERRA NA UCRÂNIA

*Roberto Rodolfo Georg Uebel*²⁷

*Jonathan Davi de Abreu Meireles dos Santos*²⁸

*Lorenzo Garcia Dunnwald*²⁹

*Lorenzo Viana Lima*³⁰

*Milleny Mendes da Silva Luchtenberg*³¹

*Vítor Assmann Castro*³²

ESPM-POA

Resumo

Desde o início da colonização portuguesa, o Atlântico Sul é um dos principais “ativos” do Brasil, vide que o assentamento português se dá, em primeiro momento, na intenção de que o Brasil servisse como posto para monitoramento do Atlântico. Com o desenvolvimento do país, os mares nunca deixaram de ser importantes para o Brasil, sendo um dos pontos chave no desenvolvimento do comércio brasileiro, como a cabotagem e o comércio internacional, além da importância de recursos naturais, a pesca, por exemplo, por tempos foi extremamente importante para o consumo interno e até mesmo para a iluminação pública no país. Partindo desse contexto, podemos afirmar que o Atlântico Sul pode ser considerado um *Rimland* do Brasil. Isso é, tamanha é sua importância em termos econômicos, políticos e de defesa que o Atlântico Sul se torna, se não sempre o foi, um entorno de extremo interesse estratégico para o Brasil. Nesse sentido, aplicamos a teoria do *Rimland*, de Spikman, no Atlântico Sul com a intenção de, a partir disso, conseguirmos mapear pautas de interesse brasileiro para com os seus mares em um contexto de guerra entre Rússia e Ucrânia. A intenção é responder à pergunta: quais são as pautas de interesse brasileiro no Atlântico Sul, em um contexto de guerra entre Rússia e Ucrânia? Ao final de um mapeamento de esferas geoeconômica, geopolítica e geoestratégica, apontamos que a guerra entre Rússia e Ucrânia traz ao mesmo tempo riscos e oportunidades ao Brasil, em relação a sua projeção de poder no Atlântico Sul.

Palavras-chave: Atlântico Sul, Brasil, *Rimland*, Guerra, Ucrânia, Rússia.

²⁷ Professor de Relações Internacionais da Escola Superior de Propaganda e Marketing (ESPM-POA). Doutor em Estudos Estratégicos Internacionais (UFRGS). E-mail: roberto.uebel@espm.br.

²⁸ Graduando de Comunicação e Publicidade da Escola Superior de Propaganda e Marketing (ESPM-POA). E-mail: jdavi.vo@gmail.com.

²⁹ Graduando de Relações Internacionais da Escola Superior de Propaganda e Marketing (ESPM-POA). E-mail: lorenzodunnwald0@gmail.com.

³⁰ Graduando de Relações Internacionais da Escola Superior de Propaganda e Marketing (ESPM-POA). E-mail: lorenzolima19@gmail.com.

³¹ Graduanda de Relações Internacionais da Escola Superior de Propaganda e Marketing (ESPM-POA). E-mail: milleny_mendes@hotmail.com.

³² Graduando de Relações Internacionais da Escola Superior de Propaganda e Marketing (ESPM-POA). E-mail: vitoracastro@gmail.com.

THE SOUTH ATLANTIC: BRAZIL'S RIMLAND AND ITS CHALLENGES IN THE CONTEXT OF THE WAR IN UKRAINE

Abstract

Since the beginning of Portuguese colonization, the South Atlantic has been one of Brazil's main "assets," given that the Portuguese settlement initially took place with the intention of Brazil serving as a monitoring post for the Atlantic. With the country's development, the seas have never ceased to be important for Brazil, being a key point in the development of Brazilian trade, such as cabotage and international commerce, in addition to the importance of natural resources. Fishing, for instance, was for a time extremely significant for domestic consumption and even for public lighting in the country. Within this context, we can affirm that the South Atlantic can be considered Brazil's Rimland. That is, its importance in economic, political, and defence terms is so great that the South Atlantic becomes, if it was not always, a surrounding area of extreme strategic interest for Brazil. In this sense, we apply Spikman's Rimland theory to the South Atlantic with the intention of, from this, mapping out Brazilian interest agendas regarding its seas in a context of war between Russia and Ukraine. The goal is to answer the question: what are the Brazilian interest issues in the South Atlantic, in a context of war between Russia and Ukraine? After mapping out geoeconomic, geopolitical, and geostrategic spheres, we point out that the war between Russia and Ukraine simultaneously presents risks and opportunities for Brazil, in relation to its projection of power in the South Atlantic.

Keywords: South Atlantic, Brazil, Rimland, War, Ukraine, Russia.

1. INTRODUÇÃO

O *Rimland* é um termo cunhado pelo geógrafo norte-americano Nicholas Spykman em 1942 para descrever uma faixa de terra que circunda o coração do continente euroasiático, que inclui a Europa Ocidental, o Oriente Médio, o Sudeste Asiático e o litoral da Ásia Oriental. Spykman argumentou que o controle do *Rimland* era crucial para o controle do poder global, pois o acesso ao mar e aos recursos naturais era vital para a projeção de poder e influência (SPYKMAN, 1944).

No contexto brasileiro e na perspectiva deste trabalho, o Atlântico Sul será visto como uma extensão do *Rimland*, enquanto entorno estratégico, uma vez que o país tem uma grande faixa costeira nessa região e está estrategicamente localizado entre o Atlântico Norte e o Sul. O Brasil tem uma presença significativa no Atlântico Sul, que abrange desde a baía de Santos até a plataforma continental na região de Santa Catarina. O país tem interesses econômicos e estratégicos na região, que incluem a exploração de petróleo, gás e minerais, além do comércio marítimo e da defesa nacional. Embora o *Rimland* se concentre no poder terrestre, a sua lógica de poder se aplica a áreas costeiras que são fundamentais para o comércio e a segurança marítima.

No contexto da Guerra na Ucrânia, o *Rimland* e o Atlântico Sul ganham ainda mais relevância, pois as tensões entre a Rússia e a OTAN podem ter implicações para a segurança e a estabilidade do Atlântico Sul. É importante, portanto, entender como as lentes teóricas e a estratégia metodológica podem ser aplicadas à análise da geopolítica e da geoestratégia do Brasil na região do Atlântico Sul e como os desafios apresentados pela Guerra na Ucrânia podem afetar os interesses do país nessa área.

A estratégia metodológica deste artigo inclui uma revisão teórica da teoria do *Rimland*, bem como a integração de sua lógica na projeção de poder marinho. Além disso, será realizada uma contextualização histórico-geopolítica do Atlântico Sul, incluindo o papel do Brasil na região.

A análise dos resultados se concentrará nas implicações dessa abordagem integrada para a Defesa Nacional do Brasil no Atlântico Sul. Considerações finais resumirão as principais descobertas e destacarão as implicações para futuras políticas e estratégias de Defesa Nacional.

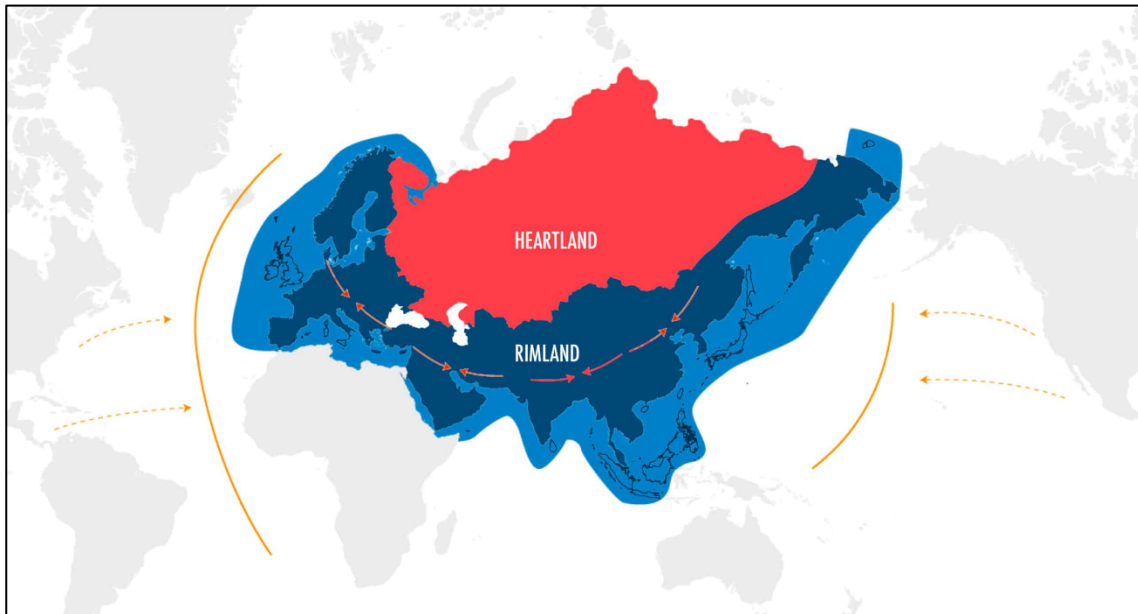
2. LENTES TEÓRICAS E ESTRATÉGIA METODOLÓGICA

O presente artigo tem como objetivo analisar os desafios enfrentados pelo Brasil em relação ao Atlântico Sul, que sendo uma área geográfica de grande importância estratégica é um *Rimland*. Além disso, busca entender o papel que essa região e o Brasil tem em relação ao contexto internacional da Guerra na Ucrânia.

A lente teórica empregada nesse estudo é a teoria geopolítica do *Rimland*, que foi desenvolvida pelo cientista político, geógrafo e estrategista norte-americano Nicholas J. Spykman. Essa teoria foi elaborada e discutida em sua obra: “*The Geography of the Peace*”, publicada pela primeira vez em 1944. O principal aspecto de sua teoria é enfatizar a importância da localização geográfica e do controle de territórios – em especial os costeiros – para definição de questões de segurança e do poder global (SPYKMAN, 1944).

Segundo Spykman, o território mundial é dividido em duas regiões principais: o *Heartland* e o *Rimland* (Figura 1). O *Heartland* vai se referir à região da planície continental no centro da Eurásia, enquanto o *Rimland* é a região no entorno estratégico do *Heartland* que serve como uma zona tampão entre o *Heartland* e a faixa costeira. De acordo com Spykman, a essência fundamental desse conceito pode ser definida como: “quem controla o *Rimland* controla a Eurásia, quem controla a Eurásia controla o destino do mundo” (SPYKMAN, 1944).

Figura 1 – O Heartland e o Rimland nas teorias geopolíticas do poder terrestre.



Fonte: Adaptado pelos autores de Libanews (2022).

Assim, embora esse conceito tenha sido originalmente criado por Spykman para descrever e analisar a região da Eurásia, seu entorno e os conflitos que acontecem lá, ele também pode ser empregado na análise de outras regiões cujo controle pode fornecer vantagens estratégicas na geopolítica global ou regional para os Estados que as controlam ou influenciam. Um exemplo da aplicabilidade dessa teoria é o Atlântico Sul, onde a análise geopolítica é de extrema relevância e por meio dessa abordagem e lente teoria é possível entender a posição estratégica que o Brasil tem em relação ao Atlântico Sul além das complexas dinâmicas de poder e conflito na região.

Ao considerar o Atlântico Sul como um *Rimland*, é possível compreender a relevância estratégica dessa região para o Brasil e para o resto do continente americano. Uma vez que o controle do Atlântico Sul pode influenciar o equilíbrio de poder no continente tendo implicações em relevantes áreas como: a segurança, o comércio internacional, a defesa nacional brasileira e até mesmo a exploração de petróleo e outros recursos naturais na região. Dessa forma, é essencial que o Brasil esteja atento ao contexto global e entenda os desafios e as oportunidades que o Atlântico Sul apresenta, assim podendo desenvolver estratégias para usá-lo ao seu favor, tendo a oportunidade de se tornar uma potência regional e global mais forte.

A estratégia metodológica adotada neste artigo se baseia em uma revisão bibliográfica da teoria geopolítica de Spykman, bem como um estudo histórico-geopolítico e análise das políticas e estratégias brasileiras frente ao Atlântico Sul. Além disso, serão empregadas fontes secundárias para analisar o contexto internacional em relação a Guerra na Ucrânia e as implicações para a geopolítica da região, em especial para o Brasil.

Dessa forma, espera-se que este artigo contribua para a compreensão da relevância do conceito de *Rimland* no contexto do Atlântico Sul e para análise dos desafios enfrentados pelo Brasil em relação a essa região. Além disso, o artigo busca compreender as implicações que a posição geopolítica e geoestratégica do Brasil possa ter em relação ao contexto da Guerra na Ucrânia.

3. CONTEXTUALIZAÇÃO HISTÓRICO-GEOPOLÍTICA

Como desenvolvemos neste artigo, a região do Atlântico Sul é muito importante territorialmente para a geopolítica do Brasil, e na medida em que ela ganha relevância atualmente nos debates acadêmicos e políticos, devemos entender como sempre funcionaram os mecanismos e usos dela para fins políticos, de comércio e de manutenção de poder.

A região tem importância histórica pois suas incursões datam a época da colonização, onde portugueses, em busca de novos territórios e rotas de comércio, se lançam em grandes navegações, em uma região que depois se transformou em rotas para navios negreiros vindos da África, e futuramente se tornou palco de um grande jogo geopolítico de influências, conhecido como a Guerra Fria.

Esses eventos evidenciaram o que hoje não é diferente, a importância do Atlântico Sul para o sistema internacional e para a geopolítica brasileira, em sua medida explorada através de políticas de cooperação regional e de segurança nacional, pois como sabemos o Brasil exerce grande influência na região através de suas ligações fronteiriças, acordos comerciais e exploração de recursos naturais, como é o caso da extração de petróleo em alguns pontos chave da região.

O Brasil é um país geograficamente localizado em uma região poderosa para um Estado que visa exercer poder na política de toda a América Latina. Por existirem

rotas comerciais e importantes pontos estratégicos na região, cabe ao país controlar a estabilidade e manter sua hegemonia, mesmo que ela esteja de certa forma defasada após períodos de crise como a pandemia da COVID-19, que colocou o foco na crise sanitária que o mundo estava passando. A descoberta do Pré-Sal em 2006 e a sua confirmação em 2007 trouxe muita atenção para a região e para a estabilidade local, na medida em que recursos naturais são explorados por grandes potências há centenas de anos e estão em escassez quando relacionados à sua demanda em um sistema globalizado. Essa descoberta levanta debates nos principais polos de estudo das Relações Internacionais no Brasil sobre como agir diante de uma grande e poderosa área com abundância de um recurso valioso, o petróleo, e como ela deve permear as estratégias geopolíticas do Brasil nos próximos anos com o aumento das tensões em regiões cruciais para a estabilidade de cadeias comerciais e da soberania dos estados.

Como central de rotas comerciais e marítimas ao longo da história, a região ficou marcada primeiramente pelas grandes companhias de exploração, legitimadas por seus governos em épocas em que recursos eram escassos ou necessitavam de um aumento em sua produção. Após o século XVI o comércio de escravos se tornou uma das principais atividades na área, saindo da África e entrando nas rotas para seus destinos que poderiam ser tanto América Latina quanto Europa e América do Norte. A partir dos anos que sucederam a Guerra Fria, a procura por recursos se acelerou na mesma velocidade em que o mundo se modernizou, e isso somado a novas tecnologias deu início a uma série de explorações de regiões com potencial para essas atividades em específico, portanto o atlântico sul volta aos holofotes como essa potencial reserva de recursos naturais, e quando o Brasil descobre o Pré-Sal essa visibilidade fica evidente na medida em que tínhamos posse de descoberta de uma grande fonte destes recursos muito visados nas grandes economias do sistema internacional, como forma de girar a indústria, regular mercados e servir como moeda de troca.

4. O ATLÂNTICO SUL NA PAUTA GEOPOLÍTICA E GEOESTRATÉGICA BRASILEIRA

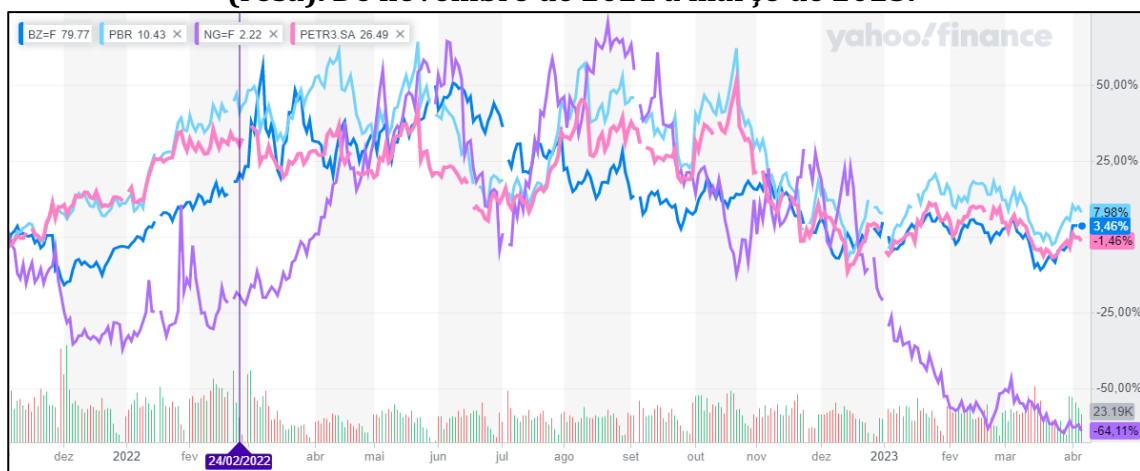
Ao abordarmos a importância do Atlântico Sul para o Brasil existem dois fatores que merecem destaque, em primeiro lugar a importância geoeconômica, visto a variedade de recursos e possibilidades que o Atlântico traz ao Brasil, além disso a importância geopolítica bastante baseada em uma participação nessa zona de influência global e na atuação internacional na região também são muito relevantes para qualquer política brasileira.

Em primeiro lugar, deve-se destacar a grande importância geoeconômica do Atlântico Sul para o Brasil, estima-se que cerca de 19% do PIB brasileiro vem do mar, essa importância pode ser dividida em dois tópicos principais, os recursos naturais e as rotas de comércio internacional (CIRM, 2020).

Quanto aos recursos naturais, o primeiro ponto é a existência de recursos energéticos como petróleo, LGN e gás natural na costa brasileira e a importância que o Pré-Sal tem na produção de petróleo e gás natural brasileira. No quarto trimestre de 2022 cerca de 75% de toda a produção da Petrobrás vinha do Pré-Sal. Em relação ao petróleo e gás natural, de um total de 5.955 poços em território brasileiro em 2022, 499 eram marítimos. Apesar de parecer pouco (cerca de 8,5% do total), esses 499 poços foram responsáveis por 97,6% da produção de petróleo e 84,3% da produção de gás natural em dezembro de 2022 (PETROBRAS, 2022; CIRM, 2020).

Fica evidente a importância da exploração dos recursos no Atlântico Sul para a economia brasileira, principalmente em relação à exploração de petróleo e gás natural, que tem um peso importante para o Brasil, ainda mais se o país quiser ter uma posição de destaque no mercado de energia mundial. Nesse sentido, o conflito na Ucrânia, apesar de trazer riscos a economia e ao Brasil, por afetar muitos fornecedores da indústria de energia brasileira, traz também oportunidades para o cenário brasileiro, baseado no aumento do preço do petróleo e muito ligado a isso, o aumento de valor da Petrobrás e também a possibilidade de explorar novos mercados consumidores uma vez que a Rússia deixa uma espécie de vácuo no fornecimento de petróleo e gás natural.

Gráfico 1 - Histórico de preços do petróleo brasileiro (azul claro), petróleo brent (azul escuro), gás natural (roxo) e valor de uma ação da Petrobrás (rosa). De novembro de 2021 a março de 2023.



Como pode ser visualizado no Gráfico 1, o valor de Petrobrás varia de forma bastante parecida com o preço do petróleo brasileiro e do barril de petróleo *brent*, isso fez com que a Petrobrás conseguisse ter um elevado crescimento no primeiro semestre de 2022. Por outro lado, com a normalização do preço do petróleo no decorrer do segundo semestre de 2022, pode-se perceber que a Petrobrás também tem uma diminuição de valor de mercado, mesmo conseguindo ter uma certa constância de produção, como mostra a Tabela 1 a seguir:

Tabela 1 - produção vendas e exportação de petróleo e derivados do Brasil ao longo de 2022.

| Produção, Venda, Importação e Exportação (Mil barris/dia) | 4T22 | 3T22 | 2T22 | 1T22 |
|---|--------------|--------------|--------------|--------------|
| Produção de Derivados | | | | |
| Brasil | 1.724 | 1.750 | 1.771 | 1.726 |
| Volume de Vendas | | | | |
| Derivados | 1.796 | 1.798 | 1.717 | 1.700 |
| Petróleo, Álcoois, Nitrogenados e outros | 156 | 205 | 259 | 201 |
| Gás Natural | 277 | 295 | 302 | 346 |
| Total – Volume de Vendas Mil Barris/dia | 2.229 | 2.298 | 2.278 | 2.247 |
| Exportação de Petróleo e Derivados | | | | |
| Petróleo | 614 | 363 | 531 | 543 |
| Derivados | 179 | 165 | 247 | 217 |
| Total – Exportação Mil Barris/dia | 793 | 528 | 778 | 760 |

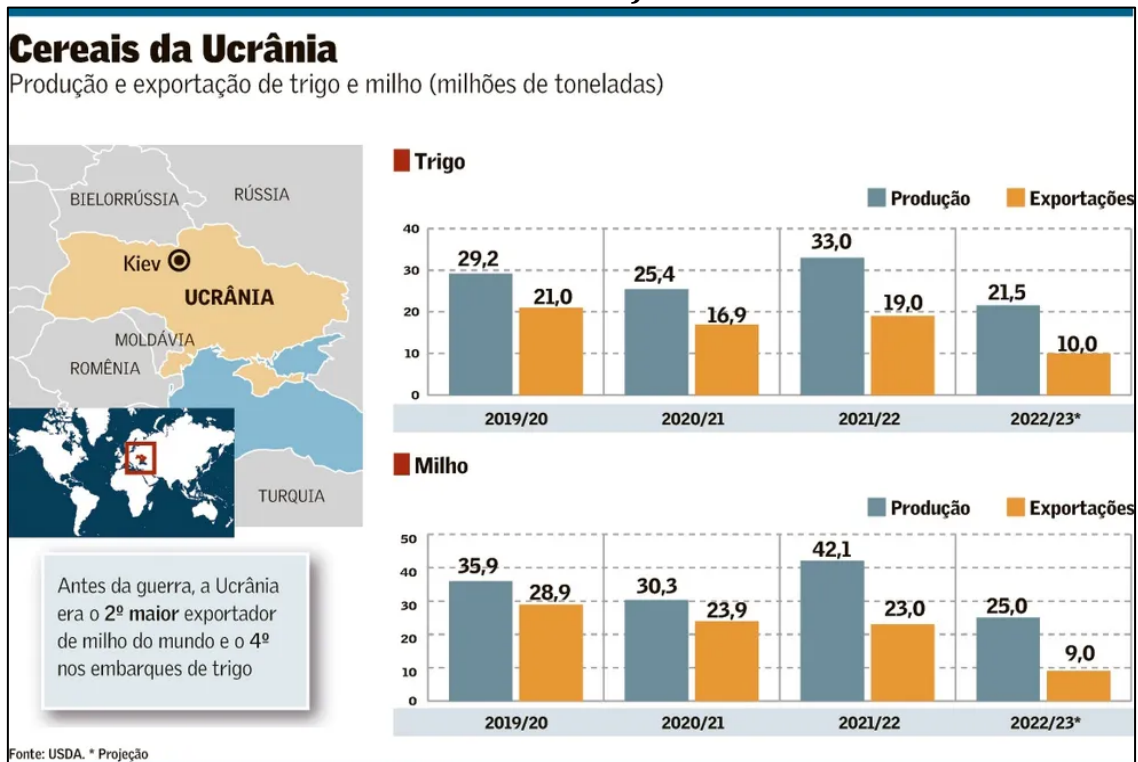
Fonte: Petrobras.

Por fim, a Petrobrás divulgou no relatório anual de 2022 que devido ao conflito entre a Rússia e a Ucrânia, o Brasil abordou uma estratégia de explorar os mercados que tinham deixado de ser abastecidos pelo Rússia, “a nova abordagem de comercialização para o nosso óleo combustível com alto teor de enxofre, concentrando as vendas na Costa do Golfo dos EUA como um substituto do óleo combustível russo que foi excluído deste mercado como resultado das sanções impostas à Rússia” (PETROBRAS, 2022b).

Além disso, o Atlântico Sul é o principal acesso do Brasil com o comércio internacional, principalmente com Europa, África e América do Norte. Segundo a Confederação Nacional da Indústria (CNI), 57,4% das empresas brasileiras usam o modal marítimo para escoar sua produção para o resto do mundo. Sendo assim, uma parcela muito grande das exportações e importações brasileiras passam pelo Atlântico Sul. Ainda assim, o Brasil tem muito a desenvolver em questão de infraestrutura de comércio internacional marítimo, uma vez que se refém por exemplo do Canal do Panamá para uma parte relevante das exportações para a Ásia.

Nesse contexto, a o conflito entre Rússia e Ucrânia apresenta ao mesmo tempo riscos e oportunidades para o Brasil. Por um lado, a o conflito cria uma tensão no Atlântico Norte, fazendo com que o frete internacional marítimo siga com um preço elevado, muito motivado pela pandemia ao longo de 2020 e 2021. Sendo assim, o comércio interatlântico, do Brasil para Europa principalmente, também acaba tendo um preço elevado, o que tem um impacto grande no preço das commodities, cujo Brasil é um grande player. Por outro lado, com acontece uma diminuição de oferta de grãos, metais e energia em duas frentes, uma Ucrânia com diminuição considerável da capacidade produtiva e uma Rússia muito afetada por sanções. No caso da Ucrânia, pode ser observada abaixo, na Figura 2, a diminuição brusca de exportações de grãos ao longo de 2022.

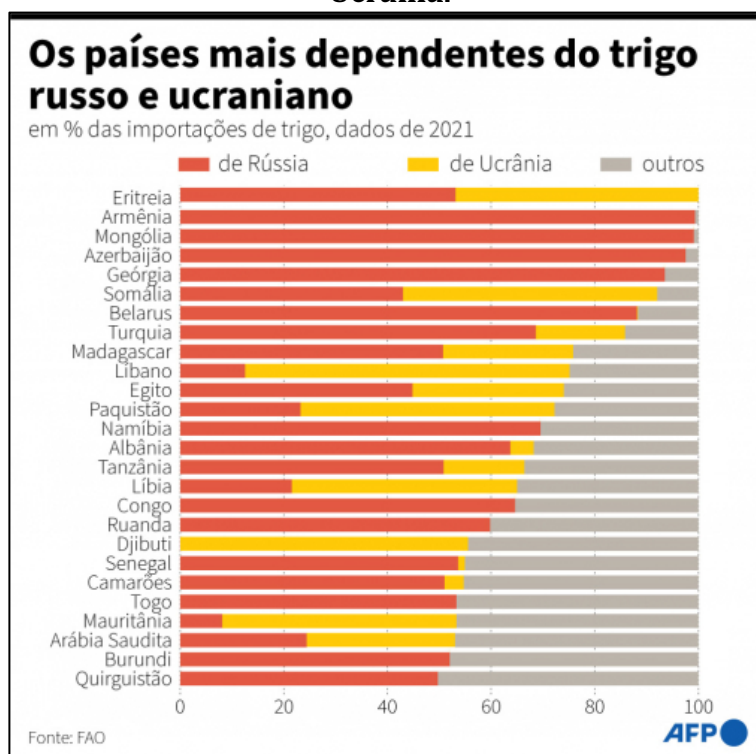
Figura 2 - Produção e exportação de trigo e milho ucraniana (milhões de toneladas).



Fonte: USDA

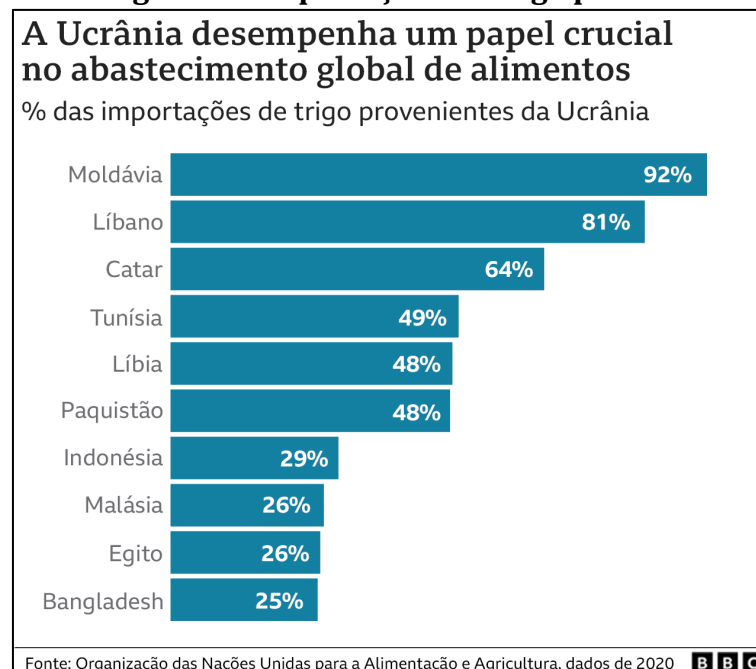
Como demonstrado na Figura 1, há uma diminuição grande na exportação de grãos de um dos principais *players* desse mercado. Isso traz uma grande janela de oportunidade para o Brasil, não somente para ganhar mercado, mas também para desenvolver relações comerciais sul-sul. Como mostram as Figuras 3 e 4 a seguir, muitos países africanos e do Oriente Médio eram muito dependentes dos grãos ucranianos e russos.

Figura 3 – Porcentagem das importações de trigo proveniente da Rússia e Ucrânia.



Fonte: AFP.

Figura 4 - Porcentagem das importações de trigo proveniente da Ucrânia.



Fonte: BBC.

Como pode ser percebido, existem muitos países africanos e do oriente médio que são muito dependentes do trigo vindo de Rússia e Ucrânia, o que faz com

que esses países possam ter que procurar outros fornecedores e o Brasil pode ser um deles. Isso pode ser uma ótima oportunidade para o Brasil explorar novos mercados, principalmente os mercados do Atlântico Sul, como a alguns países da África e Oriente médio, onde o transporte marítimo pode ser feito via Atlântico Sul e oeste da África, ou rotas que contornem o Cabo da Boa Esperança. Fazendo isso, o Brasil além de conseguir se inserir em novos mercados por conta de uma crescente de demanda, também consegue mais competitividade em rotas que se mantenham no Atlântico Sul por não ter tanto custo de frete, o que deixa os commodities brasileiros ainda mais competitivos. Isso também é uma oportunidade de expandir a malha de transporte marítimo brasileira, explorando conexões com a África, pensando até mesmo em oportunidades futuras de aumentar o comércio Brasil e Ásia pelo Atlântico Sul e Oceano Índico.

Por fim, o Atlântico Sul desempenha um papel crucial na segurança e defesa do Brasil. Como um país com uma vasta costa marítima e grande dependência de recursos naturais, o controle dessa parte do Atlântico é de extrema importância para a soberania nacional (Figura 5). Além disso, o Brasil tem um papel estratégico na região, sendo um dos principais atores na cooperação Sul-Sul e um importante mediador em conflitos regionais. Em termos de defesa, o Atlântico Sul representa um desafio significativo. A vasta extensão do oceano e a falta de infraestrutura em muitas áreas tornam o monitoramento e a defesa do espaço marítimo um desafio constante. No entanto, o Brasil tem uma longa tradição de excelência em operações navais, e tem investido cada vez mais em tecnologia e capacidade de monitoramento, vigilância e defesa do Atlântico Sul.

Figura 5 – Atlântico Sul em perspectiva do Mar Territorial brasileiro e da Amazônia Azul.



Fonte: Marinha do Brasil.

Do ponto de vista geopolítico, a guerra na Ucrânia pode ter implicações significativas para a região do Atlântico Sul, uma vez que o Brasil tem buscado um papel mais ativo na região e está desenvolvendo parcerias estratégicas com países da região, como África do Sul e Angola. A instabilidade na Europa Oriental pode afetar as relações internacionais do Brasil, levando-o a buscar novas alianças para garantir sua segurança e interesses econômicos na região.

Do ponto de vista estratégico, a guerra na Ucrânia também pode afetar a segurança e defesa do Atlântico Sul. A presença de navios e submarinos russos nessa região pode ameaçar a segurança da região, enquanto a falta de infraestrutura e capacidade de monitoramento e defesa na região pode torná-la vulnerável a ataques cibernéticos, terrorismo e tráfico de drogas e armas. Considerando o poder militar relativo dos países com interesses estratégicos e políticos no Atlântico Sul, e a importância relativa da região para o Brasil (ao ponto de ser considerada o *Rimland* Brasileiro neste trabalho), é importante que os países da região trabalhem juntos para fortalecer sua capacidade de defesa e segurança de seus interesses.

Além disso, a importância geoestratégica do Atlântico Sul para o Brasil é ainda mais evidente quando se considera a crescente presença de potências extrarregionais na região, como a China, que tem investido significativamente em projetos de infraestrutura e comércio em países da região. O controle da região pelo Brasil é, portanto, fundamental para a manutenção da estabilidade e equilíbrio de poder na região.

5. DESAFIOS BRASILEIROS FRENTE AO DOMÍNIO DO ATLÂNTICO SUL

A área denominada Atlântico Sul é estratégica para o Brasil em razão de ser uma importante via de transporte marítimo, além de conter ricas reservas de petróleo e outros recursos naturais.

Todavia, entendendo o Atlântico Sul como o *Rimland* do Brasil, uma área costeira que circunda um país e que tem sua importância pautada na segurança nacional, faz-se necessário o mapeamento dos desafios que o Brasil enfrenta em relação a sua dominação. Esses desafios, quando de naturezas diversas, são mais fáceis de serem resolvidos. Enquanto outros, como dificuldades geográficas, não podem ser superados, mas podem ser estudados e analisados para tratá-los da forma mais eficiente possível.

A extensão geográfica da costa brasileira é fator chave no entendimento dos desafios. Por ter uma costa de 7,491 km de extensão (CIA), o Brasil tem dificuldade de proteção e fiscalização de todas as suas áreas costeiras. Esse fator demanda um grande investimento em tecnologia (para um trabalho mais eficiente e menos braçal), investimento em capital humano (visto que é um processo que envolve muitas pessoas) e requer um financiamento árduo para fazer com que o processo funcione de forma eficiente e útil.

O investimento em infraestrutura portuária e aeroportuária também deve ser considerado nesta análise. Recentemente, o governo reconheceu que os portos brasileiros enfrentam um grande aumento da demanda por seus serviços, em razão do aumento das importações e, principalmente, das exportações por via marítima (BACEN).

Contudo, existem desafios políticos e econômicos que poderiam ser mais bem alinhados, como a instabilidade política e social do país, que atrapalham e dificultam a aquisição de tecnologias mais modernas e a contratação de mão de obra qualificada. Outro obstáculo a ser citado é a influência que outros atores internacionais possuem na região, visto que países bastante relevantes como Estados Unidos, França e Reino Unido têm presença e interesses diretos no Atlântico sul.

A capacidade do Brasil de exercer seu poder no Atlântico Sul pode ser afetada pela influência desses atores internacionais. Por exemplo, a presença de forças militares de outras nações pode restringir a capacidade do Brasil de exercer controle sobre a região. Além disso, conflitos com o Brasil podem surgir a partir dos interesses econômicos de outros atores em áreas como a pesca e a exploração de recursos naturais.

Para superar essas adversidades, é muito importante que o Brasil colabore com outras nações da região, assim como com a comunidade internacional para desenvolver políticas que apoiem a paz e a estabilidade na região e garantam a proteção de seus interesses estratégicos.

Em conclusão, o Brasil enfrenta inúmeros desafios para manter seu poder no Atlântico Sul, incluindo a concorrência de outros competidores internacionais, a falta de recursos, conflitos internos, preocupações ambientais e relações com outros países da região. É crucial que o Brasil colabore com outras nações regionais e com a comunidade internacional para desenvolver políticas vantajosas para o país.

Levando em conta os fatos mencionados acima e as oportunidades apresentadas pelo Atlântico Sul, o diálogo e a cooperação entre as nações são essenciais e o Brasil precisa encontrar uma liderança responsável e proativa para desempenhar um papel construtivo na região. Liderança que pode ser uma organização, uma instituição ou uma pessoa.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Com base nos argumentos apresentados, pode se considerar que a projeção de poder no Atlântico Sul é vital para o Brasil e seus parceiros no hemisfério Sul,

tanto do ponto de vista geopolítico e econômico como estratégico. Todas as grandes potências da história souberam defender seus interesses no mar. O Brasil não pode ser diferente. É pelo mar que as grandes potências marítimas afirmaram seus poderes, basearam suas economias e garantiram a defesa de seus interesses.

Não é coerente esperar que o Brasil enfrente militarmente potências militares como os EUA para alcançar este objetivo, mas isto sequer é necessário. Para que a projeção de poder no Atlântico seja percebida de forma favorável, o Brasil precisa afirmar este poder. Para que isso seja atingido a nível internacional, primeiro isso deve ser afirmado para o povo Brasileiro. Se o povo não reconhecer e valorizar seu mar territorial, a mentalidade marítima (ESCOLA NAVAL, 2023), todos os esforços para o estabelecimento da afirmação anteriormente mencionada serão dificultados.

Apesar disso, o objetivo do Brasil de se aproximar de nações Africanas na área de defesa para o desenvolvimento da autonomia das forças armadas é a chave para a afirmação do poder sobre o Atlântico Sul. Quando estes esforços convergirem para a promoção de operações conjuntas, desenvolvimento e maturação de sinergia operacional marítima, investimento em infraestrutura e capacidade de monitoramento e defesa marítima, o Brasil consolida internacionalmente sua posição como uma importante potência marítima regional.

Referências

ABDENUR, A. E.; SOUZA NETO, D. M. DE .. O Brasil e a cooperação em defesa: a construção de uma identidade regional no Atlântico Sul. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 57, n. Rev. bras. polít. int., 2014 57(1), p. 05–21, 2014.

AGÊNCIA NACIONAL DO PETRÓLEO, GÁS NATURAL E BIOCOMBUSTÍVEIS.

Produções de petróleo e de gás natural bateram recordes em 2022.

Disponível em: <https://www.gov.br/anp/pt-br/canais_atendimento/imprensa/noticias-comunicados/producoes-de-petroleo-e-de-gas-natural-bateram-recordes-em-2022>. Acesso em: 8 abr. 2023.

ESCOLA NAVAL. **A Defesa do Atlântico Sul: Uma Questão de Sobrevivência.**

Disponível em: <https://www.gov.br/defesa/pt-br/arquivos/ensino_e_pesquisa/defesa_academia/cadn/artigos/xii/defesa_do_atlantico.pdf>. Acesso em: 9 abr. 2023.

CIRM. **Plano Setorial Para os Recursos do Mar - PRSM.** [s.l: s.n.]. Disponível em:

<<https://www.marinha.mil.br/secirm/sites/www.marinha.mil.br/secirm/files/publicacoes/psrm/X-PSRM.pdf>>.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA. **Logística internacional impacta negativamente o comércio exterior brasileiro.** [s.l: s.n.].

CORRÊA, D. **Petróleo e gás natural batem recordes de produção em 2022.**

Disponível em: <<https://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2023-02/petroleo-e-gas-natural-batem-recordes-de-producao-em-2022>>. Acesso em: 8 abr. 2023.

PENHA, ELI ALVES. "A fronteira oriental brasileira e os desafios da segurança regional no Atlântico Sul." *Revista da Escola de Guerra Naval* 18.1 (2012): 113-134.

PETROBRAS. **Produção e Comercialização.** Disponível em:

<<https://www.investidorpetrobras.com.br/visao-geral/indicadores/producao-e-comercializacao-3/>>. Acesso em: 8 abr. 2023.

PETROBRAS. **Relatório Anual e Form 20-F 2022.** [s.l: s.n.].

PETROBRAS. **Relatório de Produção e Vendas 4º trimestre de 2022.** [s.l: s.n.].

Disponível em: <<https://api.mziq.com/mzfilemanager/v2/d/25fdf098-34f5-4608-b7fa-17d60b2de47d/07c0c067-9838-ec54-3200-d518359a0a23?origin=1>>.

Acesso em: 8 abr. 2023.

SPYKMAN, Nicholas J. **The Geography of the Peace.** New York: Harcourt, Brace, and Co., 1944.

Artigo recebido em: março de 2023.

Artigo aprovado em: julho de 2023.

A INFLUÊNCIA DA COVID-19 NA SECURITIZAÇÃO DOS REFUGIADOS SÍRIOS (2020-2022)

*Anna Karollinne Lopes Cardoso*³³
UFPE

*Fabiana Souza Silva Mendes de Araújo*³⁴
UFPB

Resumo

A condição jurídica dos migrantes oscila entre regular e irregular, esta condição portanto é concedida pelos países destino desses indivíduos, que por sua vez opta por sua entrada e permanência ou pela criminalização e rejeição. Nos últimos anos vários países, entre eles os Estados Unidos enveredaram por uma política pública de “crimigração” fazendo convergir a lei criminal com a lei de imigração, processo este que vai além da rejeição dos migrantes, mas que constrói a imagem deles como irregular e ilegal. Na Europa também têm sido implementadas recentemente práticas “crimigratórias” transplantadas dos EUA. Desta maneira, este estudo busca analisar o processo de Crimigração dos refugiados muçulmanos e a forma como a pandemia da covid-19 tem sido utilizada para o fortalecimento de políticas públicas restritivas.

Palavras-chave: migração, crimigração, refugiados, Sírios.

THE INFLUENCE OF COVID-19 ON THE SECURITIZATION OF SYRIAN REFUGEES (2020-2022)

Abstract

The legal status of migrants oscillates between regular and irregular, this condition is therefore granted by the destination countries of these individuals, which in turn opts for their entry and stay or for criminalization and rejection. In recent years, several countries, including the United States, have embarked on a public policy of “crimigration”, bringing criminal law and immigration law together, a process that goes beyond the rejection of migrants, but which builds their image as irregular and illegal. In Europe, “crimigratory” practices transplanted from the USA have also been implemented recently. In this way, this study seeks to analyse the process of Crimigration of Muslim refugees and the way in which the covid-19 pandemic has been used to strengthen restrictive public policies.

Keywords: migration, crimigration, refugees, Syrians.

³³ Doutoranda em Ciência Política da Universidade Federal de Pernambuco (UFPE). E-mail: karollinneanna@gmail.com.

³⁴ Professora da Universidade Federal da Paraíba (UFPB). E-mail: fabianasouzasilva@yahoo.com.br.

1. INTRODUÇÃO

O movimento de pessoas entre fronteiras tem-se tornado cada vez mais comum na sociedade contemporânea. A necessidade de novas oportunidades e de melhoria de vida, além dos inúmeros conflitos e desastres naturais cooperam para que exista um grande fluxo migratório. De acordo com Brito (2008), o direcionamento desse fluxo para os países do Norte se dá pela sua percepção como Estados capazes de acolhimento empregatício por meio das grandes indústrias. O fato de uma parte dos migrantes não apresentar qualificação profissional leva a população a associá-los a um peso (*burden*) que contribui para desestabilização econômica. Desta maneira, a migração passou a ser tratada como problemática a partir dos anos 1990.

De acordo com Mármora (2002, p.29), este fenômeno deixou de ser tratado apenas no nível de política interna dos países, estendendo-se às relações internacionais, até serem consideradas um problema global da humanidade. O impacto das migrações passou a ser um assunto debatido entre líderes políticos e mídia, os quais defendiam estar os imigrantes a saturar os serviços públicos dos países receptores (MÁRMORA, 2002, p.33). Os Estados, entretanto, se viam limitados pelo direito universal de “ir e vir” livremente de cada indivíduo, conforme tratado na Declaração Universal de Direitos Humanos da Organização das Nações Unidas (ONU), de 10 de dezembro de 1948. De acordo com os artigos 13 e 14:

Artigo 13 - 1. Todo ser humano tem direito à liberdade de locomoção e residência dentro das fronteiras de cada Estado. 2. Todo ser humano tem o direito de deixar qualquer país, inclusive o próprio, e a este regressar.
Artigo 14 - 1. Todo ser humano, vítima de perseguição, tem o direito de procurar e de gozar asilo em outros países. 2. Este direito não pode ser invocado em caso de perseguição legitimamente motivada por crimes de direito comum ou por atos contrários aos objetivos e princípios das Nações Unidas.

Nesta perspectiva, a realidade migratória enquadra-se em um paradoxo, em que todo indivíduo tem o direito de se deslocar livremente e de fixar moradia no local desejado, porém o Estado acolhedor é soberano e capaz de delimitar a permissão de estada. Desta maneira, a definição do imigrante como irregular ou infrator parte da decisão soberana do Estado – por ter desrespeitado os critérios de visto ou por ter atravessado a fronteira sem se submeter a controles. Miggoni (2009, p.16) assegura que o Estado se torna um adversário, em um contexto de

intensos fluxos migratórios, e os governos dos países iniciam um processo de criação de políticas que visavam diminuir os considerados “imigrantes indesejados”. Ao mesmo tempo, esses países passam a agir para implementar ações de cunho integracionista, com o intuito de facilitar a incorporação dos imigrantes de alto valor, cujas capacidades técnicas ou intelectuais poderiam participar do desenvolvimento do país para onde se destinam.

Segundo Reis (2003), a discriminação dos imigrantes se inicia quando estes são responsáveis por algum desconforto, principalmente no que tange à situação econômica do Estado. Estas incomodidades por parte de seus cidadãos fazem com que o governo altere sua postura em relação à entrada de estrangeiros, oscilando-a entre receptiva e restritiva, o que Baganha (2005) estratifica em “entrada, permanência, aquisição de nacionalidade e expulsão do território nacional”. Por sua vez, Mármora (2002) afirma que as políticas migratórias podem-se apresentar de formas programáticas ou conjunturais e implícitas ou explícitas: as políticas programáticas são formuladas em um contexto de projeto político, econômico ou social, enquanto as conjunturais são respostas a pressões migratórias momentâneas. Importa também destacar que há dois tipos de políticas que merecem ser distinguidas: a política de regulação ou controle dos estrangeiros, que é o conjunto de leis e procedimentos que dão base à admissão dos estrangeiros como permanentes em um país, e a política para imigrantes, a qual consiste no conjunto de medidas a serem tomadas pelo Estado acolhedor direcionadas aos cidadãos estrangeiros residentes (CARVALHO, p.2005,19-20).

O imigrante, quer refugiado (indivíduo que sofra perseguição ou temor bem fundado de perseguição em razão de raça, religião, nacionalidade, opinião política ou pertencimento a grupo social, de acordo com a Convenção de 1951 e o Protocolo de 1967) ou econômico (aquele que migra em busca de emprego e melhores condições de vida) decide migrar pelo fato do seu país de origem não lhe oferecer condições de sobrevivência e/ou permanência. Deste modo, ele busca outro país para servir, por exemplo, como força de trabalho, mas passa a se constituir como um problema quando sua presença/mão de obra deixa de ser requisitada (BLAY, 2000, p.2). Assim, o acolhimento destes indivíduos se apresenta de forma temporária e inadequada.

Alves (2015) aponta que, muitas vezes, os empregos ofertados aos imigrantes se enquadram nos *low-skilled*, ou seja, justamente aqueles que são rejeitados pelos nacionais, em razão de seu caráter insalubre, por exemplo, que compactua com a ideia da condição de subserviência do imigrante. A migração tem tomado proporções que levam a refletir sobre as nomenclaturas e as abordagens utilizadas com relação a determinados grupos. De acordo com Alves (2015), enquanto o indivíduo é considerado um “estrangeiro” – *foreigner* - ou um *alien*, por exemplo, parte-se do pressuposto de que ele é responsabilidade de outro Estado. Mas, quando recebe a condição jurídica de imigrante, é iniciada a relação com o Estado de acolhimento. Por sua vez, Guild (2009) afirma que nem todo estrangeiro é considerado um imigrante, porque a condição de imigrante parte de questões sociais e da hierarquia social.

Para Souza (2013), a globalização influencia não somente na formação e na manutenção dos movimentos migratórios, mas também nas percepções elaboradas sobre os migrantes de forma geral e, conseqüentemente, nas políticas migratórias adotadas pelos países de destino desses migrantes. Dessa maneira, países desenvolvidos, como os Estados Unidos, se tornaram grandes receptores de migrantes, criando, assim, um debate sobre a inclusão da migração na agenda política do Estado. Nos últimos 20 anos e, principalmente, após os ataques terroristas de 11 de setembro de 2001 (WERMUTH, 2011), inúmeros grupos de imigrantes se tornaram vítimas da assimilação ao terrorismo, criminalizando a imagem do imigrante e aumentando a aversão a estes indivíduos. Destarte, criou-se, então, um temor coletivo de que o aumento de imigrantes implicaria o aumento da criminalidade. Em países como Estados Unidos e o Reino Unido, por exemplo, trata-se de um pensamento comum na sociedade (BELL; MACHIN, 2013).

Assim, alguns Estados, passaram a implementar ações de segurança que diferenciam imigrantes regulares dos imigrantes inimigos do Estado. Com a ascensão da organização terrorista Estado Islâmico, essa associação entre imigrantes e terrorismo volta a nortear as relações internacionais e a migração. Desde o seu surgimento, esta organização terrorista demonstrava o intuito de se criar um Califado de abrangência mundial. A fim de alcançar esse objetivo, o grupo

impetrou ações contra a população com medidas extremas, demonstrando uma interpretação das leis islâmicas (Sharia) bastante radical.

Os atos cometidos pela organização consistiam em uma série de violações de Direitos Humanos, as quais afetaram principalmente as minorias religiosas, como cristãos¹² e *yazidis*³⁵, chegando ao reconhecimento de genocídio pela comunidade internacional. Ademais, a organização se utilizava da fragilidade territorial que envolvia o Oriente Médio devido aos conflitos sectários, da guerra da Síria e da Primavera Árabe (2010) para expandir seu alcance. Em busca de segurança, a população começou a migrar, tanto dentro como fora das fronteiras nacionais do Iraque. Estas ações impetradas pelas organizações terroristas reificaram a aprovação de políticas restritivas em solo estadunidense a partir de 2017. Políticas de Defesa e Segurança Nacional contra o terrorismo fortaleceram a limitação da entrada de imigrantes oriundos de países com maioria muçulmana em seu território, criando desta maneira a generalização de que todo muçulmano é terrorista.

A migração muçulmana deu-se em sua maior parte para a Europa e para os países do Norte tendo em vista a proximidade e as condições apresentadas por estes países. Sendo os Estados Unidos reconhecido como uma das potências mundiais, suas ações influenciam as ações de diversos países, e com as medidas migratórias restritivas não foi diferente. Após o fechamento das fronteiras estadunidenses, diversos países optaram por reconhecer os migrantes muçulmanos como um risco para população nacional. Passados 4 anos da migração muçulmana em massa, e com o surgimento da pandemia mundial da Covid-19, novas ações de restrição têm sido aplicadas a estes indivíduos. Desta maneira, este estudo tem como objetivo analisar o fortalecimento do processo “crimigratório” dos refugiados sírios durante a pandemia.

³⁵ Comunidade curda que mescla várias tradições do Zoroastrismo, Cristianismo e Islão.

2. DEFININDO CRIMIGRAÇÃO

A migração é um direito humano garantido, contudo o tema é sujeito a soberania de cada Estado, que delimitará as políticas migratórias que serão aplicadas aos migrantes em seus territórios e estabelecerá a entrada ou rejeição destes indivíduos. De acordo com Alves (2015, p. 13), durante toda a história humana os indivíduos apresentam uma necessidade de migrar, por causas diversas, sejam estas de cunho pessoal ou externo, de maneira voluntária ou forçadamente, que, em geral, têm por finalidade assegurar-lhes ou melhorarem a vida. Na última década, com o aumento dos conflitos, os inúmeros desastres naturais e a crise econômica de vários países, o fluxo migratório entre as fronteiras vem apresentando um crescente aumento (GUILD, 2009).

A mobilidade humana em busca de melhores condições de vida, seja por motivos econômicos ou humanitários, surgiu como efeito direto do capitalismo e da globalização, que fortaleceram polarização o mundo entre países desenvolvidos (os que apresentam alto índice de desenvolvimento econômico, político e social) e os países em desenvolvimento (aqueles que possuem instabilidade política, problemas econômicos, guerras entre outros fatores que dificultam seu desenvolvimento). Desta maneira, os migrantes de países em desenvolvimento são tidos como fator de desestabilização social, econômica e política, devendo, portanto, serem combatidas através de rígidas políticas migratórias.

Assim, na década de 1980 nos Estados Unidos surge a denominada “crimigração”, que corresponde a relação entre as políticas migratórias e as políticas criminais. A “crimigração” tem como objeto maior classificar os sujeitos e a partir disso promover sistemas de segregação e exclusão, através de processos de criminalização e securitização (ZAGO, 2015). Como bem pontua Ana Luisa Zago de Moraes (2015):

As leis de imigração e a legislação criminal têm várias características em comum, capazes de gerar a indistinção prática entre ambas as áreas do direito: tanto a legislação criminal quanto a legislação migratória promovem a distinção entre *insiders* e *outsiders* e, portanto ambas são sistemas de inclusão e de exclusão, que distinguem categorias de pessoas (inocentes versus culpados, admitidos ou excluídos, legais e ilegais).

A criminalização do imigrante alcançou tamanha proporção que chegou a ser criada uma terminologia específica, que segundo Guia (2012), denomina-se “crimigração”, onde esse termo se refere à junção do direito criminal com o direito da imigração, ambos reguladores da relação entre o Estados e os indivíduos. Estas duas áreas do direito também são capazes de deferir a permanência ou não dos indivíduos em determinada localidade.

Ambos são projetados para criar categorias distintas de pessoas - inocentes versus culpadas, admitidas versus excluídas ou, como dizem alguns, 'legais' versus 'ilegais'. Visto sob essa luz, talvez não seja surpreendente que essas duas áreas do direito estejam entrelaçadas. Quando os formuladores de políticas buscam elevar as barreiras para que os não-cidadãos alcancem a adesão a essa sociedade, é normal que eles se voltem para uma área da lei que também funciona para excluir (STUMPF, 2006, p.380)³⁶ (tradução da autora).

De acordo com Teixeira (2013) a Crimigração enquanto processo de criminalização pode ser observado sob dois aspectos: jurídico e social (político-social). O plano jurídico destina-se a uma análise da aproximação das Leis de imigração com as Leis Penais. Por sua vez, o plano social trata-se do processo de avaliação observando os estereótipos e demais elementos. O discurso de criminalização do imigrante tem sido bastante utilizado em muitas sociedades. Alves (2015) afirma que a utilização do discurso punitivo e criminalizante é solução para demandas sociais por segurança e, assim, criminalizar se torna solução bastante visada. Políticos usam este discurso para gerar temor coletivo de que o aumento de imigrantes implicaria aumento da criminalidade. Em países como EUA e Inglaterra, por exemplo, é pensamento comum na sociedade. (BELL; MACHIN, 2013).

Em um relatório publicado pelo Center for *Immigration Studies*, Camarota e Vaughan (2009) afirmam que há poucas informações que possam confirmar que exista algum vínculo entre migração e criminalidade. Elas realizaram uma revisão da literatura acadêmica e governamental sobre a questão e encontraram resultados contraditórios. No entanto, elas conseguiram indícios de que as taxas de

³⁶ Texto original: Both are designed to create distinct categories of people—innocent versus guilty, admitted versus excluded or, as some say, 'legal' versus 'illegal'. Viewed in that light, perhaps it is not surprising that these two areas of law have become entwined. When policymakers seek to raise the barriers for noncitizens to attain membership in this society, it is unremarkable that they would turn to an area of the law that similarly functions to exclude.

criminalidade entre imigrantes irregulares são maiores do que entre os regulares, o que faz sentido pelo fato de que os imigrantes em situação irregular se encontram fora do escopo social, marginalizados e ausentes de direitos. A criminalização dos imigrantes permanece sendo praticada e, em muitos casos, os direitos fundamentais destes indivíduos têm sido esquecidos. Para Wermuth (2011, p.171-3), construiu-se a ideia de que o endurecimento de leis e de medidas punitivas seriam os modelos ideais para que se alcançassem maiores níveis de segurança, mesmo que isso compromettesse o respeito a direitos fundamentais. Neste mesmo aspecto, os atentados de 11 de setembro de 2001 foram utilizados por muitos países como discurso criminalizante dos imigrantes, assemelhando-os a terroristas.

A sensação de insegurança advinda após os ataques contribuiu para que a aversão a esses indivíduos aumentasse e, desta maneira, a implementação de medidas de segurança mais enfáticas fossem justificadas. Sendo assim, a relação entre terrorismo e determinados grupos de imigrantes contribuiu para legitimar o uso do Direito Penal como instrumento de resposta, a partir, no entanto, de uma diferenciação entre os que seriam considerados “cidadãos” e os que seriam considerados inimigos do Estado. (WERMUTH, 2011, p.171). De igual modo, a criminalização do imigrante tem sido utilizada para legitimação das ações dos Estados que mesmo diante da crise humanitária e migratória, têm agido de forma realista buscando apenas seus próprios interesses.

3. O PROCESSO DE CRIMIGRAÇÃO MUÇULMANA: DOS ESTADOS UNIDOS À EUROPA

No âmbito das migrações internacionais nesse início de século e entre os deslocamentos chamados Sul-Norte, os Estados Unidos da América são um dos destinos de maior preferência mundial para migrantes. De acordo com Jackson e Sorensen (2007), isso se dá pelo fato do país apresentar-se em uma posição hegemônica. Segundo dados do Departamento Econômico e Social das Nações Unidas (INTERNACIONAL MIGRATION, 2009), 42 milhões de migrantes internacionais se deslocam em direção aos Estados Unidos da América, tornando-o desta maneira o primeiro país no ranking de receptores.

O processo de seleção de migrantes é recorrente em toda a história dos Estados Unidos. Diversos povos como chineses e mexicanos já sofreram com as medidas securitárias aplicadas pelo país. Nas palavras de Assunção (2010, p. 23) a legislação estadunidense sempre impediu que certas classes de pessoas entrassem no país, [como doentes mentais, prostitutas, portadores de doenças contagiosas, criminosos e nacionais de países específicos.] Neste mesmo aspecto, os atentados de 11 de setembro de 2001 foram utilizados por muitos países como discurso criminalizante dos imigrantes, assemelhando-os a terroristas.

A sensação de insegurança advinda após os ataques contribuiu para que a aversão a esses indivíduos aumentasse e, desta maneira, a implementação de medidas de segurança mais enfáticas fossem justificadas. Sendo assim, a relação entre terrorismo e determinados grupos de imigrantes contribuiu para legitimar o uso do Direito Penal como instrumento de resposta, a partir, no entanto, de uma diferenciação entre os que seriam considerados “cidadãos” e os que seriam considerados inimigos do Estado. (WERMUTH, 2011, p.171). De igual modo, a criminalização do imigrante tem sido utilizada para legitimação das ações dos Estados que mesmo diante da crise humanitária e migratória, têm agido de forma realista buscando apenas seus próprios interesses.

Nas palavras de Martuscelli (p. 116, 2016), a situação na Europa e nos EUA tem um denominador comum: a securitização das imigrações, na qual o imigrante é percebido como uma ameaça real e emergencial que demanda respostas no campo da segurança, incluindo o uso da força, a militarização das fronteiras e a criminalização de seres humanos. Os discursos proferidos ainda durante a campanha demonstram o rumo que as políticas migratórias assumiriam. Trump sempre deixou claros seus objetivos protecionistas e restritivos para manutenção homogênea da população estadunidense. Donald Trump assinou uma polêmica ordem executiva denominada “*Border Security and Immigration Enforcement Improvements*,” que entre as ações contidas no documento, estava a proibição da admissão de certos cidadãos estrangeiros e refugiados.

Entre estes indivíduos estavam todos os refugiados, bem como os imigrantes oriundos de sete países do Oriente Médio e da África: Irã, Iraque, Síria, Sudão, Líbia, Iêmen e Somália. O presidente, nesse sentido, parece já ter estabelecido uma nova

versão expandida do “Eixo do Mal” de George W. Bush. De acordo com os dados do *American immigration council* (2017) (tradução da autora)³⁷. Como se não fossem suficientes estas medidas, Donald Trump emprega o radicalismo prometido nas eleições e promulga a Ordem Executiva 13769, “*Protecting the Nation from Foreign Terrorist Entry into the United States*”. A Ordem permitia o fechamento das fronteiras durante três meses à entrada de indivíduos de certas nacionalidades, a saber, Síria, Irã, Sudão, Líbia, Somália, Iêmen e Iraque.

Nessa conjuntura, nota-se associação da imigração ao terrorismo, especialmente ao citar diretamente o ataque de 11 de setembro de 2001 e relacioná-lo à imigração para o país, quando o Presidente demonstra que deveria existir cautela quanto à admissão desses imigrantes no território, sob o argumento de proteger os cidadãos estadunidenses de quaisquer ameaças (ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA, 2017b). Para Bevilacqua (2017), as ações do novo presidente dos Estados Unidos se inspiravam no “*Muslim ban*”, ou seja, uma discriminação religiosa já que 6 dos 7 países vetados são muçulmanos. Outro ponto citado pela ordem 12769 é a suspensão do Programa de Admissão de Refugiados dos EUA (USRAP) por pelo menos 120 dias.

O programa previa receber durante o ano fiscal de 2017 cerca de 110.000 refugiados; no entanto, com essa medida, o país aceitaria apenas 50.000, sendo que a recepção de refugiados sírios estaria suspensa por tempo indefinido. (BEVILACQUA, 2017). Não obstante, no dia 6 de Março entra em vigor uma nova Ordem. A Ordem 13780 “*Protecting the Nation from Foreign Terrorist Entry into the United States*”, surge como uma revisão da Ordem 13769. Seu texto garantia que a emissão de vistos e a entrada no país de cidadãos do Irã, Líbia, Somália, Sudão, Síria e Iêmen estariam suspensas por noventa dias, retirando então da lista a proibição da entrada de cidadãos iraquianos. De acordo com a administração dos EUA, o Iraque foi removido da lista, pois o executivo iraquiano assegurou que iria colaborar com o Departamento de Imigração do país no caso de combate ao terrorismo (ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA, 2017c).

³⁷ Texto original: Adding to the existing border fencing is superfluous and wasteful. As of early 2017, approximately 650 miles of border fence are already in place. (ESTADOS UNIDOS DA AMERICA, 2017).

Desse modo, em junho de 2018, as fronteiras dos Estados Unidos fecharam legalmente para os imigrantes muçulmanos. De acordo com uma pesquisa do *Pew Research Center* (2017) estima-se que havia cerca de 3,45 milhões de muçulmanos de todas as idades vivendo nos EUA em 2017 e que os muçulmanos representavam cerca de 1,1% do total da população dos EUA. Os muçulmanos nos EUA não são tão numerosos quanto o número de americanos que se identificam como judeus por religião, de acordo com nossa estimativa (PEW RESEARCH CENTER, 2017). Assim pode-se apontar mais uma vez a persuasão dos discursos associativos dos imigrantes ao terrorismo, as falas para manutenção da homogeneidade racial e “a América para americanos” demonstra o tempo toda essa dicotomia entre nós e eles, nacionais e imigrantes.

De igual modo, esse discurso de Crimigração fora adotado na Europa, tendo em vista a migração em massa de muçulmanos por conta da guerra na Síria e a proximidade fronteiriça. É importante salientar que as políticas mais agressivas contra os grupos de imigrantes não partem de todos os países da Europa. Países como a França e Alemanha têm adotado políticas diferenciadas recebendo estes imigrantes e tem buscado encontrar soluções para que outros países também comecem a inserir estes refugiados e em seus territórios.

Um relatório divulgado pelo ACNUR em 2017 trouxe uma apresentação de dados mostrando que o número de imigrantes tem crescido principalmente aqueles oriundos da África e Oriente Médio:

O conflito na Síria continua fazendo com que o país seja o local de origem da maior parte dos refugiados (5,5 milhões). Entretanto, em 2016 um novo elemento de destaque foi o Sudão do Sul, onde a desastrosa ruptura dos esforços de paz contribuiu para o êxodo de 739,9 mil pessoas até o final do ano passado. No total, já são 1,4 milhão de refugiados originários do Sudão do Sul e 1,87 milhão de deslocados internos (que permanecem dentro do país). (ACNUR, 2017).

De acordo com o Parlamento Europeu (2018), desde a crise migratória em 2015, além das ameaças terroristas transfronteiriças, no mesmo período, vários Estados reintroduziram o controle das fronteiras internas, sendo prorrogados por várias vezes até maio de 2018:

intervir no terreno, sempre que um Estado-Membro esteja indisponível ou não possua a capacidade de tomar medidas autonomamente e

monitorizará a evolução do fluxo migratório de entrada e saída na UE. A proposta prevê ainda que a criação de um Serviço de Regresso para assegurar o regresso dos migrantes em situação irregular aos seus países (Parlamento Europeu, 2016, texto digital).

O aumento da imigração na Europa passou a exigir respostas rápidas em vários níveis, principalmente no que diz respeito a políticas que auxiliam na questão das imigrações regulares e irregulares. Diversas entidades buscam alguma solução para esta crise, porém países membros da União Europeia acabaram fechando fronteiras, não cumprindo com alguns acordos e admitiram não ter condições de suportar um número tão elevado de refugiados e migrantes (WIEBUSCH, 2017). Nesta realidade, os migrantes muçulmanos são inseridos, onde fora criada sua relação com o terrorismo como forma de legitimar o uso do Direito Penal como instrumento de resposta, a partir, no entanto, de uma diferenciação entre os que seriam considerados “cidadãos” e os que seriam considerados inimigos do Estado. (WERMUTH, 2011, p.171).

A criminalização do imigrante tem sido utilizada para legitimação das ações dos Estados que mesmo diante da crise humanitária e migratória, têm agido de forma realista buscando apenas seus próprios interesses. Desta maneira, vetos migratórios, o aumento de gastos com tecnologia para proteção das fronteiras e o aumento no policiamento, demonstram que a imigração entrou para o que Buzan (1998) denomina de “*emergency mode*”, ou seja, o assunto havia ultrapassado o processo normal de proteção e demandava medidas especiais de emergência. Muito embora, medidas de segurança já estivessem presentes nas fronteiras dos Estados Unidos desde os anos 90, os eventos de 11 de setembro de 2001 e o surgimento e fortalecimento do Estado Islâmico, a partir de 2006, passaram a legitimar o discurso crimigratório levando a uma intensificação das medidas de segurança nas fronteiras.

4. A INFLUÊNCIA DA COVID-19 NA SECURITIZAÇÃO DOS REFUGIADOS SÍRIOS

A pandemia de coronavírus - COVID-19, trouxe uma emergência de saúde global, no qual centros internacionais de controle e prevenção de doenças estão monitorando esse surto de doença infecciosa que evoluiu e se espalhou

exponencialmente em diversas partes do mundo. (ATHER et al., 2020; SILVA; JARDIM; SIQUEIRA, 2020).

Em 30 de janeiro de 2020, a Organização mundial de Saúde- OMS, declarou o surto da COVID-19 como uma emergência de saúde pública em escala internacional, tornando-se um dos maiores desafios para a saúde no mundo. Os sinais e sintomas principais envolvem febre, tosse seca, mialgia, apatia, perda parcial ou total do olfato e alteração ou perda total do paladar. Além de insuficiência renal e doenças respiratórias com necessidade de ventilação mecânica. (FRANCO; DE CAMARGO; PERES, 2020).

Como medidas de contenção do vírus adotou-se o isolamento, distanciamento social, quarentena e testes rápidos. Contudo, diversos países continuaram a apresentar altos índices de mortalidade alcançando patamares preocupantes. O surto da Covid-19 expande a preocupação dos Estados, não só para com nacionais, mas em relação àqueles que se encontram em situação migratória nos territórios, em busca de uma melhor condição de vida para si e seus familiares (LÉMON, 2020).

A pandemia do coronavírus colapsou o sistema de saúde mundial, desde centros avançados - como os Estados Unidos, França e demais países da Europa, até países mais vulneráveis-. No caso da Síria, Iêmen e Sudão, por exemplo, esse quadro se agrava tendo em vista que são afetados por conflitos armados. A realidade agora envolve instabilidade política, econômica e a falta de suprimentos médicos para proteção da população.

A crise na saúde não trouxe somente impactos econômicos e sociais, mas também um aumento na discriminação contra estrangeiros. Em todo o mundo, diversas regiões reportaram incidentes de discriminação, xenofobia e ataque direcionado a pessoas consideradas como 'bodes expiatórios' por disseminar o vírus; em alguns países, inclusive, líderes de estado tem descrito o COVID-19 como "doença de estrangeiros". O discurso de ódio está extremo ao ponto de funcionários da saúde, que estão na linha de frente do combate ao vírus, estarem sendo hostilizados e atacados por serem de nacionalidades diversas (ONU, 2020a, tradução nossa). O COVID-19 alentou a vulnerabilidade da sociedade, fazendo com que uma crise de saúde pública colocasse em xeque os direitos humanos e as

proteções legais. São inúmeras desigualdades econômicas e sociais que evidenciam o sistema de saúde inadequado e a urgente necessidade de proteção social destinada a refugiados, migrantes e pobres (ONU, 2020a, tradução nossa).

Ao atingir zonas de guerra, como a Síria, o vírus ataca diretamente populações já em alto risco. Somente no ano passado, 85 unidades de saúde foram atacadas no norte do país, deixando o sistema de saúde em ruínas. Existem apenas 105 leitos de UTI e 30 ventiladores para uma população de 1,5 milhões de pessoas no Noroeste, onde houve o maior deslocamento de civis de toda a guerra devido a combates recentes. Somado a isso, a população síria já enfrenta a falta de comida e de água potável, além da exposição ao clima frio que vem deixando milhares de pessoas doentes (CIR, 2020a, tradução nossa).

O conflito é um aspecto persistente da vida humana, sobretudo no continente africano, assim como o alimento, que por sua vez é fonte de vida. O uso dos “alimentos em zonas de conflito” reflete um foco um pouco mais estreito. Os conflitos na Síria afetam diretamente a vida dos indivíduos, de forma que a insegurança alimentar no país se alastra acarretando motivações para o desencadeamento de tais conflitos, que podem se tornar piores com a falta de habilidade governamental em responder aos anseios da população, sendo incapazes de garantir um ambiente de estabilidade e pacificidade para o desenvolvimento e um acesso mais equitativo aos recursos físicos, naturais, financeiros e institucionais, (FAO, 2020).

Confrontos armados entre grupos de pessoas muitas vezes leva a convulsões significativas na ordem social dominante e impactos deletérios sobre os padrões sociais e econômicos da vida cotidiana para aqueles que vivem em zonas de conflito ou apanhados no conflito de alguma outra forma. Apesar dos avanços tecnológicos na guerra, com o desenvolvimento de munições de precisão e capacidades de inteligência mais sofisticadas, muitas vezes o impacto da guerra hoje é tristemente familiar em seus efeitos sobre a população civil (GRIFFOLI, 2018).

Os refugiados não têm o luxo do distanciamento social. A restrição de movimento dentro e fora de campos de refugiados é de extrema complexidade, pois esses lugares dependem da entrada de suprimentos, serviços e matérias, além disso, os refugiados costumam ir e vir para trabalhar. Diversas localidades do mundo que

concentram grandes números de refugiados estão sofrendo grande pressão, acentuando a vulnerabilidade do sistema de saúde (CIR, 2020b, tradução nossa).

São inúmeras pessoas vivendo em ambientes superlotados, sem acesso a saneamento básico e saúde, e, para tanto, são extremamente vulneráveis a infecções do COVID-19. Migrantes sem documentação, por exemplo, temem buscar atendimento médico pois podem ser detidos ou deportados, como vem acontecendo em diversas localidades. É preciso que os Estados estendam o suporte dado a população em momentos de crise também para os não nativos (ONU, 2020a, tradução nossa).

O combate ao COVID-19 é voltado a proteção da vida de todos os seres humanos, contudo, em situações de conflito armado e internacional, o vírus ataca pesadamente a população de campos de refugiados, deslocados internos, migrantes e assentamentos informais com grande quantidade de pessoas. O acesso a serviços de saúde é limitado, tornando a população especialmente vulnerável a doença. A Organização das Nações Unidas (ONU), recomenda que os países tomem medidas para aliviar a situação de grupos vulneráveis, através da concessão de residência temporária, que evitem deportações e outros retornos forçados, garantindo segurança e dignidade (ONU, 2020a, tradução nossa).

Medidas razoáveis para determinar e gerenciar riscos à saúde pública que possam surgir em conexão com pessoas que chegam de outros países podem incluir limitações temporárias de movimento por um período limitado. Tais restrições devem, contudo, estar em conformidade com a lei, necessárias para o propósito legítimo de gerenciar o risco à saúde identificado, proporcional e sujeito a revisão regular (UNHCR, 2020, tradução livre). Quando tais restrições equivalem à detenção, esse ato arbitrário ou discriminatório deve estar autorizado por lei, conforme as salvaguardas processuais aplicáveis, por um período de tempo limitado e em conformidade com os padrões internacionais.

As preocupações com a saúde não justificam o uso sistemático de detenção de imigração contra indivíduos ou grupos de requerentes de asilo ou refugiados (UNHCR, 2020). Embora essas medidas de saúde pública possam não visar especificamente as pessoas que procuram proteção internacional, elas podem ter consequências de longo alcance para essas pessoas. Criar medidas restritivas para

proteger a saúde pública pode afetar pessoas que buscam proteção internacional. Ressalta-se a necessidade de conformidade com o Direito Internacional, pois negar a entrada ao território poderia contribuir ainda mais para a disseminação do vírus.

Nesse sentido, o ACNUR reforça aos Estados que as medidas tomadas para gerenciar a saúde pública não devem ser discriminatórias e devem atender os padrões internacionais, em particular relacionados ao princípio da não repulsão. Se recomenda aos países que, caso sejam identificados riscos à saúde no caso de um indivíduo ou um grupo de refugiados, migrantes ou requerentes de asilo, deve-se tomar medidas como testes e quarentena, que permitem as autoridades a gerenciarem a entrada de pessoas. Negar acesso a território não pode ser justificado para proteger a saúde (ACNUR, 2020, tradução nossa).

Especialistas em saúde pública do mundo todo concordam que os limites temporários de circulação são essenciais na luta contra o COVID-19. Contudo, a repressão nas fronteiras nacionais não pode ser oferecida sobre o prisma de substituição para outras formas de proteção mais significativas, nem como pretexto para discursos de ódio contra refugiados; caso contrário, todo mundo perde (TRILLING, 2020, tradução nossa). Os direitos humanos não podem ser negligenciados. É preciso que os Estados adotem uma abordagem inclusiva para refugiados e migrantes, de modo que ninguém fique para trás durante a pandemia do COVID-19. No mesmo momento em que os governos reforçam o controle nas fronteiras e implementam outras medidas no combate ao vírus, se precisa considerar os impactos nos refugiados, garantindo-lhes que tais ações não os impeçam de acessar serviços de saúde e informação com segurança (KLUGE, et al., 2020, tradução nossa).

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os refugiados vêm sofrendo desrespeito a direitos fundamentais humanos no decorrer de suas vidas, desde os fatos que os motivam a deixarem seus países de origem. A crise do COVID-19 apenas acentua a supressão de direitos e o descaso com que muitos governos vêm lidando com a situação. Os campos de refugiados continuam lotados, e são inúmeras as dificuldades enfrentadas - desde a falta de espaço, até problemas com a locomoção e logística de profissionais que prestam

serviços nessas áreas. A supressão de direitos básicos continua acontecendo em consoante a declarações de grandes nações que se recusam a auxiliar na evacuação de campos de refugiados na tentativa de barrar um surto epidêmico do vírus (TRILLING, 2020, tradução nossa).

A permissão para viverem em campos de refugiados, onde existem apenas lonas brancas, com o símbolo do ACNUR e da ONU, com milhares de pessoas aglomeradas sob elas, não configura uma proteção efetiva aos refugiados. Em um cenário em que a recomendação da OMS é evitar o deslocamento e manter o distanciamento social, os refugiados não têm o mínimo de acesso a cuidados essenciais destinados a higiene básica. A pandemia se alastrou por todos os continentes. Fronteiras têm sido recorrentemente fechadas e países se negam receber aqueles que buscam o ínfimo no que tange a sua proteção.

Referências

ACNUR. 2017. **Tendências Globais sobre refugiados e outras populações de interesse do ACNUR**. Disponível em: <

<http://www.acnur.org/portugues/recursos/estatisticas/>> Acesso em: 15 abr. de 2023.

ACNUR – ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS REFUGIADOS.

Declaração de Cartagena. Colóquio sobre Proteção Internacional dos Refugiados na América Central, México e Panamá: Problemas Jurídicos e Humanitários.

Cartagena das Índias, 22 nov. 1984. Disponível em: https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BD_Legal/Instrumentos_Internacionais/Declaracao_de_Cartagena.pdf?view=1. Acesso em: 17 abr. de 2023.

ACNUR – ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS REFUGIADOS.

Declaração de San José sobre Refugiados e Pessoas Deslocadas. San José, 5-7

dez. 1994. Disponível em: <http://pfdc.pgr.mpf.mp.br/atuacao-e-conteudos--de-apoio/legislacao/asilos-refugiados-e-apatridas/declaracao-de-sao-jose-sobre--refugiados-e-pessoas-deslocadas-1994>. Acesso em: 17 abr. de 2023.

ALVES, L. A. **O Processo De Securitização E Despolitização Do Imigrante: A**

Política Migratória Italiana Nos Anos 1990 – 2000. São Paulo, 2015. Disponível em: <https://repositorio.unesp.br/handle/11449/124492>>. Acesso em: 16 nov. de 2023.

ATHER, Amber et al. **Coronavirus disease 19 (COVID-19): implications for clinical dental care**. *Journal of endodontics*, 2020.

BAGANHA, M. **Immigration in Southern Europe**, Capítulo 1, Oeiras, Celta Editora, 2005.

BARABARI, Poyan; MOHARAMZADEH, Keyvan. **Novel Coronavirus (COVID-19) and Dentistry–A Comprehensive Review of Literature**. *Dentistry Journal*, v. 8, n. 2, p. 53, 2020.

BELL, B.; MACHIN, S. **Immigration and Crime: Evidence for the UK and other countries**. *The Migration Observatory*, Oxford, 2013.

BERNARDES, A. C., & SOARES, M. L. (1 de outubro de 2020). **Covid-19 e a proteção dos refugiados: a atuação dos estados em zona de conflitos armados**. *Dom Helder Revista, de Direito*, p. Dom Helder Revista de Direito.

BEVILACQUA, R. M. B. **As Tensões Entre A Atuação Subnacional E O Governo Trump Na Questão Imigratória: O Caso Das Cidades-Santuário**. Uberlândia, 2017. Disponível em:

<https://repositorio.ufu.br/bitstream/123456789/20605/3/Tens%C3%B5esAtua%C3%A7%C3%A3oSubnacional.pdf>. Acesso em: 15 jan. de 2023.

BUZAN, B; WAEVER, O.; DE WILDE, J. **Security: A New Framework for Analysis**. United States of America: Lynne Rienner Publishers, 1998.

FARIAS, I. H. S. **Deslocados Internos por Perseguição Religiosa e o Estado Islâmico: Uma Análise do Caso Iraquiano (2006-2014)**. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) - Universidade Estadual da Paraíba, Pró-Reitoria de PósGraduação e Pesquisa, 2018. Disponível em: <http://posgraduacao.uepb.edu.br/ppgri/files/2018/05/Igor-Henriques-Sabino-de-Farias.pdf>. Acesso em: 10 abr. de 2023.

FRANCO, Aline Batista Gonçalves et al. **Atendimento odontológico em UTI's na presença de COVID-19**. *InterAmerican Journal of Medicine and Health*, v. 3, p. e20200304-e20200304, 2020

GUIA, M. J. Crimigração, securitização e o Direito Penal do crimigrante. **Revista Liberdades**, São Paulo, n. 11, 2012. GUILD, Elspeth. *Security and Migration in the 21st Century*. New Jersey: Polity Press. 2009.

GRIFFOLI, D. **Interpretação da Violência: pensamento como argumentar contra isso de forma mais eficaz**. Centro para o Diálogo Humanitário, Genebra. 2018

IRC – INTERNATIONAL RESCUE COMMITTEE. **Crisis zones threatened by a coronavirus double emergency**. *Rescue.org*, 9 abr. 2020. Disponível em: <https://www.rescue.org/article/5-crisis-zones-threatened-coronavirus-double-emergency>. Acesso em: 30 abr. de 2023.

_____. **'Refugees' and 'Migrants'- frequently asked questions (FAQs)**. Genebra, 2016. Disponível em: <https://www.unhcr.org/enus/news/latest/2016/3/56e95c676/refugees-migrants-frequently-askedquestions-faqs.html>. Acesso em: 24 abr. de 2023.

KLUGE, Hans Henri P.; JAKAB, Zsuzsanna; BARTOVIC, Jozef; D'ANNA, Veronika; SEVERONI, Santino. **Refugee and migrant health in the COVID-19 response**. *The Lancet*, v. 395, p. 1237-1239, 2020.

LIMÓN, R. **Estudo de Harvard indica que o coronavírus começou a circular em Wuhan em agosto, meses antes de surto**. *El País*, 9 jun. 2020. Disponível em: <https://brasil.elpais.com/ciencia/2020-06-09/estudo-de-harvard-indica-que-o-coronavirus-comecou-a-circular-em-wuhan-em-agosto-meses-antes-do-surto.html>. Acesso em: 21 abr. de 2023.

MÁRMORA, L. **Las Políticas de Migraciones Internacionales**, Buenos Aires, 2002, Paidós.

MARTUSCELLI, P. N. Rumo À Securitização Das Migrações Nas Américas? **Perspectivas Da América Latina E Do Sul**. *Esc Guerra Naval*, Rio de Janeiro, v. 22, n. 1, p. 115 – 142, jan/abr. 2016 Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/306006048_Rumo_a_Securitizacao_da_s_Migracoes_nas_Americas_Perspectivas_da_America_Latina_e_do_Sul. Acesso em: 15 fev. de 2023.

MESSER, E., COHEN, M.J. and MARCHIONE, J. (2017) **Conflict: A Cause and Effect of Hunger, Environmental Change and Security Project Report**, 7: 1–38. Millennium Development Goals.

MURCOTT A. **Sociological and social anthropological approaches to food and eating.** *World Rev Nutr Diet.* 2018; (55):1-35.

OMS. **Coronavirus (COVID-19).** Genebra, 2020. Disponível em: <https://covid19.who.int/>. Acesso em: 18 abr. de 2023.

ONU – ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **COVID-19 and human rights: we are all in this together.** New York: ONU, 2020. Disponível em: <https://www.un.org/en/un-coronavirus-communications-team/we-are-all-together-human-rights-and-Covid-19-response-and>. Acesso em: 24 abr. de 2023.

ONU. General Assembly A/74/185. **Promotion and protection of human rights: human rights questions, including alternative approaches for improving the effective enjoyment of human rights and fundamental freedoms.** Nova York, 17 jul. 2019.

_____. COVID-19 and human rights: we are all in this together. Nova York, 2020a.

PARLAMENTO EUROPEU. **A migração na Europa.** 2017. Disponível em: <http://www.europarl.europa.eu/news/pt/headlines/society/20170629STO78632/amigracao-na-europa>. Acesso em: 09 abr. de 2023.

PEIXOTO, J. “Migrações e políticas migratórias na União Europeia”. **Análise Social**, vol. XXXVI, pp. 153-183, 2001. Disponível em: <http://analisesocial.ics.ul.pt/documentos/1218726268N3vZK0ty5Mj52AE8.pdf>. Acesso em: 02 mai. de 2023.

PEW RESEARCH CENTER. **Obama Ahead with Stronger Support, Better Image and Lead on Most Issues.** Disponível em: <https://translate.google.com.br/#view=home&op=translate&sl=en&tl=pt&text=Obama%20Ahead%20with%20Stronger%20Support%20and%20Better%20Image%20and%20Lead%20on%20Most%20Issues> Acesso em: 25 out. de 2023.

_____. (2017). **New estimates show U.S. Muslim population continues to grow.** Disponível em: <http://www.pewresearch.org/fact-tank/2018/01/03/new-estimates-show-u-s-muslim-population-continues-to-grow/> Acesso em: 22 fev. de 2023.

TRILLING, Daniel. **Coronavirus offers an excuse to close borders. That would be a mistake.** *The Guardian*, Londres, 26 abr. 2020. Disponível em: <https://www.theguardian.com/commentisfree/2020/apr/26/coronavirus-close-borders-pandemic>. Acesso em: 27 abr. de 2023.

UNHCR – UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES. **Key legal considerations on access to territory for persons in need of international protection in the context of the COVID-19 response.** Refworld, 16 mar. Disponível em: <https://www.refworld.org/docid/5e7132834.html>. Acesso em: 14 abr. de 2023.

UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONARY FOR REFUGEES. **UNHCR Global Report 2016.** 2017. Disponível em: http://reporting.unhcr.org/sites/default/files/gr2016/pdf/01_Intro.pdf. Acesso em: 25 abr. de 2023.

VAUGHAN-WILLIAMS, N. **Border Politics: The limits of Sovereign Power.** 2009. Edinburgh: Edinburgh University Press.

WAAL, Alex de. **Introduction:** Making Sense of Siria, Oxford University Press, 14 nov. 2016. Disponível em: Introduction: Making Sense of Síria, Acesso em: 18 abr. de 2023.

WERMUTH, M. A. D. Direito penal (do autor) e imigração irregular na União Europeia: do “descaso” ao “excesso” punitivo em um ambiente de mixofobia. **Revista de Direito Internacional**, Brasília, v. 8, n. 2, p. 167-204, jul./dez. 2011.

Artigo recebido em: maio de 2023.
Artigo aprovado em: julho de 2023.

A PANDEMIA E O COMPORTAMENTO XENOFÓBICO FRENTE A MIGRANTES E REFUGIADOS

*Maria Luiza Santos*³⁸
UESC

Resumo

A realidade do ano de 2020 trouxe surpresas, tristezas, apreensões e busca por soluções com a disseminação da Covid-19 (SARS-CoV-2). Junto à perplexidade e busca por proteção, vieram correntes de informações, apoio e solidariedade. Em comportamento oposto, vê-se a proliferação de ações discriminatórias se acentuarem em relação a migrantes e refugiados, o que pode se traduzir em ações xenofóbicas. Embasado em teóricos que discutem comportamentos sociais, a exemplo de Norbert Elias, Georg Simmel e Yuval Harari, o artigo se debruça sobre o levantamento de tais comportamentos veiculados em jornais, revistas e redes sociais, que tenham relação com a evolução da pandemia, estabelecendo um paralelo entre o fato central (xenofobia/agressão), a ação do ofendido (seus direitos) e o resultado efetivo ou legal (punibilidade). As técnicas de análise de dados são qualitativas através da percepção do fato, de documentos e análise do discurso, no que tange a descrição e complexidade do problema e a interação de variáveis, tais como gênero, etnia, faixa etária e principalmente nacionalidade.

Palavras-chave: Xenofobia, Migração, Refúgio, Pandemia.

THE PANDEMIC AND XENOPHOBIC BEHAVIOUR TOWARDS MIGRANTS AND REFUGEES

Abstract

The reality of 2020 brought surprises, sadness, apprehensions and the search for solutions with the spread of Covid-19 (SARS-CoV-2). Along with the perplexity and search for protection came currents of information, support and solidarity. In opposite behaviour, we see the proliferation of discriminatory actions in relation to migrants and refugees, which can translate into xenophobic actions. Based on theorists who discuss social behaviours, such as Norbert Elias, Georg Simmel and Yuval Harari, the article focuses on the survey of such behaviours published in newspapers, magazines and social networks, which are related to the evolution of the pandemic, establishing a parallel between the central fact (xenophobia/aggression), the action of the offended (his rights) and the effective or legal result (punishment). The data analysis techniques are qualitative through the perception of the fact, documents and discourse analysis, regarding the description and complexity of the problem and the interaction of variables, such as gender, ethnicity, age group and mainly nationality.

Keywords: Xenophobia, Migration, Refuge, Pandemic.

³⁸ Professora titular e pesquisadora na Universidade Estadual de Santa Cruz em Ilhéus/Bahia. Vinculada às áreas de ciências sociais com ênfase em sociologia. Doutora em Ciências sociais pela Universidade Federal Rural do rio de Janeiro. E-mail: maluss@uesc.br.

1. A PANDEMIA

A realidade da pandemia advinda da Covid – 19 se instalou na vida das populações de todas as partes do mundo no início do ano de 2020. Com o vírus, a realidade da doença passou a conviver com toda a população em um misto de medo, apreensão, desespero e, porque não dizer, despreparo frente ao panorama que se apresentava. Medidas drásticas foram tomadas em diversos países com o objetivo de conter a doença, porém, o cenário mais cruel se desenhou e hoje se lamenta as mortes de milhares de pessoas desconhecidas, conhecidas, próximas, amigas e parentes sem muitas perspectivas de prever um final ao mesmo tempo na busca de alternativas para a convivência menos danosa com o vírus. Cenário de filme de ficção científica que se torna realidade. Busca-se o culpado ou os culpados ao mesmo tempo em que se buscam as soluções efetivas. Muito de responsabilidade tem sido atribuída a migrantes e refugiados quanto à disseminação da Covid-19 e conseqüentemente nas medidas de distanciamento social, isolamento e quarentena, uma vez que, esses fluxos são caracterizados por alguns governos como problema social.³⁹

Se a visão de deslocamentos populacionais é tida como problema social, a atribuição de culpas aqueles que migram se torna consequência, e a acolhida que já não era uma constante em diversos espaços territoriais passa a apresentar ainda mais resistências. Discussões constantes, como abertura e fechamento de fronteiras, suspensão de vistos, fechamento de aeroportos, impedimento de tráfego dos transportes públicos viram notícias cotidianas dos noticiários, bem como situações melindrosas e agressivas para a população de migrantes e refugiados. Na última década, o discurso de ódio contra migrantes, minorias étnicas e religiosas ganhou força em várias partes do planeta. Tal discurso pode ser entendido como as formas de expressão que incitam, promovem ou justificam o ódio racial, xenofobia, antissemitismo e outras formas agressivas contra coletividades e grupos humanos que interagem como minorias. Farah (2017), no Dossiê Interculturalidades, registra que “a xenofobia, revela o traço comum a discriminações que incluem, de acordo

³⁹ O artigo em pauta é resultado de algumas avaliações realizadas através de pesquisa com mesmo nome cadastrada em 2020 na Universidade Estadual de Santa Cruz em Ilhéus/Bahia.

com o grupo, racismo (no caso de africanos e haitianos) e intolerância religiosa (especialmente no caso de muçulmanos e adeptos de religiões de matriz africana)”.

Em 2019, um guia feito pelos institutos - Instituto Migrações e Direitos Humanos (IMDH), Organização da sociedade civil (FICAS), *Fundacion AVINA*, MigraMundo e também o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR) define xenofobia como a descrição de sentimento de aversão, desconfiança, medo, antipatia, rejeição em relação ao estrangeiro, ao que vem de outro país. Manifesta-se em atitudes discriminatórias e, muitas vezes, violentas, tanto verbais como físicas e psicológicas contra migrantes. Podem ser encontradas em políticas adotadas por países que buscam restringir fluxos migratórios (2019).

2. SOBRE LEGISLAÇÃO E CONCEITOS

Texto claro que permite ao cidadão que pertence ao espaço social entender de maneira simples e objetiva. Saindo da superfície, adentrando aos rigores legais e buscando o aprofundamento do tema, tem-se a Lei 7.716 de 1989, conhecida como a lei que define os crimes de racismo (BRASIL, 1989). A referida legislação é subordinada ao texto constitucional que complementa que o crime de racismo é imprescritível e inafiançável, sujeito à pena de reclusão, nos termos da lei (BRASIL, Constituição Federal, 1988, art. 5º, XLII). Sua alteração, a Lei 9459, de 13 de maio de 1997, contempla as ações xenofóbicas quando registra que: serão punidos os crimes “resultantes de discriminação ou preconceito de raça, cor, etnia, religião ou procedência nacional”. Ainda como texto legal, a Nova Lei de Migração, de 24 de maio de 2017, explicita também sobre o assunto no título “Do combate à discriminação”:

Em consonância com o objetivo assumido pelo Estado Brasileiro (CF/88, art. 3º, IV) a Lei 13.445/17, em seu art. 3º, inciso II, institui o princípio da não discriminação, inclusive em razão dos critérios ou procedimentos pelos quais o migrante ingressou no Brasil (art. 3º, IV). Nesse sentido, determina o repúdio à xenofobia e ao racismo. (LEI Nº 13.445, DE 24 DE MAIO DE 2017).

A previsão legal deixa explícitas quais condutas podem ser caracterizadas como criminosas, bem como a aplicabilidade da pena frente ao delito (artigo 140,

§3º do Código Penal – 1 a 3 anos de prisão “reclusão”, além de multa). Ainda sobre disposição legal:

No Brasil, a Lei nº 12.288, de 20 de julho de 2010 (BRASIL, 2010) instituiu o Estatuto da Igualdade Racial, apontando a xenofobia como discriminação racial ou étnico racial, uma vez que estas se manifestam como distinção, exclusão, restrição ou preferência baseada em raça, cor, descendência ou origem nacional (grifo nosso) ou étnica que tenha por objeto anular ou restringir o reconhecimento, gozo ou exercício, em igualdade de condições, de direitos humanos e liberdades fundamentais em qualquer campo da atuação humana. Assim, no seu conceito, não há a necessidade de nenhum outro elemento de cor, língua, ou especificação quanto ao país de origem. Infelizmente, persiste na sociedade a ideia de inferioridade do não europeu, culminando em xenofobia, um tipo de preconceito que muitas vezes se confunde ou se interliga ao do racismo, quando perpetrados contra um indivíduo que, concomitantemente, é negro e imigrante. (MATOS, 2016).

Porém, a disposição de lei não tem impedido tais condutas que cotidianamente se apresentam nos formatos físicos e virtuais. Com a pandemia, o cenário descrito que já não era confortável devido aos discursos e comportamentos etnocêntricos e racistas piora sensivelmente no que tange aqueles que se deslocam. Em artigo intitulado Pandemia gera “tsunami de ódio e xenofobia”, publicado em 08/05/2020, na Agência Brasil, o secretário geral das Nações Unidas (ONU) Antonio Guterres registra: “O sentimento contra estrangeiros aumentou online e nas ruas, as teorias de conspiração antissemitas se espalharam e ocorreram ataques contra mulçumanos relacionados com a pandemia”.

De forma bem veemente, os insultos frente a asiáticos ascendem ainda com mais notoriedade uma vez que a Covid-19 teve o início da sua disseminação em Wuhan, na China. Comentários preconceituosos e agressivos que antes da pandemia só eram vistos em comunidades extremistas agora circulam por toda a rede. Lovisi (2020) registra em artigo publicado no jornal Estado de Minas o comentário de um chinês residente no Brasil há 11 anos:

É em meio a esses estudos que pessoas ao redor do mundo vêm levantando teorias da conspiração de que a infecção primária se deu devido a hábitos alimentares dos chineses. “Muitas pessoas não leem, não sabem de nada e ficam jogando culpa nos chineses, falando que a gente come qualquer coisa, eu sofro com isso na internet. Sou chinês e nunca comi cachorro e morcego, nem sei onde posso comer isso. A nossa lei não

permite comer isso, é ilegal. Quem não tem conhecimento acha que a gente come isso todo dia”, questiona Zhang Ding Chun, de 37 anos. (LOVISI, 2020)

De acordo com reportagem publicada na Carta Capital de 28/03/2020, sobre um estudo israelense, houve um aumento de 900% nas mensagens de ódio contra a China e demais populações de origem asiática, em geral no Twitter. A startup L1ght, que usa a inteligência artificial para detectar conteúdo maléfico nas redes sociais registra que:

Segundo nossos dados, boa parte desse ódio e abuso está se dirigindo à China e sua população, bem como a indivíduos de origem asiática em outras partes do mundo”. A L1ght indica que, embora as redes tenham servido para compartilhar histórias inspiradoras, também espalham mensagens carregadas de ódio. “Os tuites tóxicos usam uma linguagem explícita para acusar os asiáticos de serem portadores do novo corona vírus e culpar as pessoas de origem asiática em seu conjunto pela propagação do vírus.(Carta Capital, 28/03/2020).

O presente trabalho se concentra nos fatos e discursos xenofóbicos, a exemplo dos citados acima, referente à resistência a pessoas, grupos e nacionalidades devido à pandemia. Está sendo desenvolvido no sentido de buscar a constatação de ações e comportamentos xenofóbicos no ano de 2020, explícitos e subtendidos, frente à realidade pandêmica do mundo, mas com foco específico no Brasil. Bem como, as políticas públicas, as ações, punições e aplicabilidade da legislação que protege as pessoas acometidas de tais comportamentos, uma vez que o projeto em pauta parte do pressuposto de que a legislação por si só não tem amparado os ofendidos em virtude das denúncias não estarem sendo registradas, bem como as políticas públicas efetivadas.

Tais análises se fundamentam no conceito de Sociação desenvolvido por Simmel que designa as formas com que os atores sociais se relacionam destacando a convergência de interesses, as relações conflitivas e também de subordinação/dominação, associado à teoria sociológica de Elias que concebe os processos sociais e as teias de interdependência que dão origem as relações dos indivíduos com a sociedade, evidenciando a inexistência de fronteiras e limites especificáveis, uma vez que as cadeias de interdependência escapam a delimitações

e definições abrangentes. Numa perspectiva mais contemporânea se fundamenta nas prerrogativas de Harari que defende que na luta contra vírus, a humanidade precisa proteger estreitamente as fronteiras, mas não as fronteiras entre os países, pelo contrário, precisam proteger a fronteira entre o mundo humano e a esfera do vírus. Levanta a perspectiva de que o antídoto para epidemia não está na segregação e sim na cooperação. Rebate a ideia do “desglobalizar” com a noção de solidariedade global através da cooperação internacional.

3. A XENOFOBIA NA TEORIA E NA PRÁTICA

A xenofobia, conceito entendido como a aversão ao que vem de fora, ao estrangeiro e a sua bagagem cultural, religiosa e social tem sido objeto de notícias recorrente pelos meios de comunicação desde ano de 2020, principalmente no que tange ao estranhamento e os conflitos usando como justificativa a disseminação do corona vírus. O tensionamento que já era comportamento analisado por pesquisadores entre os locais e aqueles que migram ou solicitam refúgio se acirra com a situação da pandemia.

Utilizando a perspectiva do outro como “alguém absolutamente móvel, como um sujeito que surge de vez em quando através de cada contato específico e, entretanto, singularmente, não se encontrando vinculado organicamente a nada e a ninguém, nomeadamente, em relação aos estabelecidos parentais, locais e profissionais” (SIMEL, 2005), se pode a qualquer momento dizer: não gosto de você, aqui não é o seu lugar, ou você causa repulsa porque transporta pestes, vírus e doenças. Ao declarar isso, o indivíduo se esquece de que:

O estrangeiro, contudo, é também um elemento do grupo, não mais diferente que os outros e, ao mesmo tempo, distinto do que consideramos como o "inimigo interno". É um elemento do qual a posição imanente e de membro compreendem, ao mesmo tempo, um exterior e um contrário (p.265).

E que, portanto não deve ser responsabilizado por algo alheio a seu desejo e a seu poder. Porém o discurso xenofóbico faz com que muitas pessoas pensem de forma contrária, uma vez que reacende discriminações, resistências e preconceitos. São desses aspectos que trata o levantamento de comportamentos quando se busca

entender o quanto de acirramento, imprevisibilidade e publicização de conteúdos agressivos têm sido veiculados a partir do ano de 2020. Em entrevista à DW, em 26/04/2020, o historiador israelense Yuval Noah Harari afirma que:

Acho que o maior perigo não é o vírus em si. A humanidade tem todo o conhecimento e as ferramentas tecnológicas para vencê-lo. O problema realmente grande são nossos demônios interiores, nosso próprio ódio, ganância e ignorância. Temo que não se esteja reagindo a esta crise com solidariedade global, mas com ódio, colocando a culpa em outros países, em minorias étnicas e religiosas.

Tal observação ratifica o jogo de pressão e responsabilidades que perpassa entre fronteiras e distâncias quanto à circulação do vírus, identificando o outro como aquele que se deve temer, que oferece perigo. O temor é real quanto ao vírus, porém, a atribuição de culpas e responsabilidades sai da esfera do medo e entra na esfera do ódio e agressão, o que põe em risco as relações e processos sociais. O sociólogo alemão Norbert Elias (1897-1990) foi responsável pelo desenvolvimento de uma teoria social voltada a pensar os processos sociais de interação humana na sociedade. De acordo com Elias, a principal tarefa da sociologia é "(...) alargar nossa compreensão dos processos humanos e sociais e adquirir uma base crescente de conhecimento mais sólido acerca desses processos". Uma abordagem crítica, cujos conceitos identificam as limitações das análises entre o "indivíduo" e a "sociedade". Elias adentra a perspectiva centrada na marginalidade, fenômenos raciais, étnicos, de classe, trazendo à pauta o estrangeiro moderno, fruto da mobilidade social, de um estranho no sentido espacial e cultural.

Trazendo então os conceitos de Simmel, a teoria crítica de Elias e as análises contemporâneas de Harari sobre a pandemia e a realidade frente aos processos e estruturas sociais e os comportamentos xenofóbicos a partir do ano de 2020. Peyrouse evidencia que:

Nos casos relacionados especificamente a chineses, a xenofobia pode ser descrita como sinofobia ou "perigo amarelo", e veio à tona novamente com o surgimento do SARS-CoV-2 em Wuhan, China, porém é importante lembrar que este não é um fato novo. A sinofobia está se tornando cada vez mais proeminente, um fenômeno que pode ter consequências sociais de longo prazo. Destaca-se como exemplo do forte e crescente sentimento sinofóbico, a justificativa para a poligamia, declarada por alguns círculos

políticos nacionalistas no Quirguistão, como uma forma de conter a perda de identidade que supostamente resultaria a crescente presença de chineses migrantes e seu casamento com mulheres da Ásia Central. (PEYROUSE, 2016).

Mesmo com toda a globalidade da situação, ainda há pessoas mal-informadas ou mal-intencionadas que persistem em associar a doença a uma nacionalidade. Em reportagem no UOL sobre saúde mental Rafaela Barros relata que:

Antes de a pandemia ter início no país, em meados de março de 2020, seu marido Huang Zhen Sheng, 29, já era alvo de piadas pelos "olhos puxados". Frases do tipo: "Você está acordado ou está dormindo? Abre esse olho", ocorriam com certa frequência. Mas com a pandemia, as ofensas pioraram, foram a áreas públicas e que fizeram mudar até mesmo a rotina do casal. Antes da pandemia, as pessoas já tinham um olhar diferente, por ver uma brasileira com um chinês, e com a pandemia algumas pessoas demonstraram bastante raiva com asiáticos em geral. A jovem, que mora com o marido no bairro de Cordovil, zona norte do Rio, recorda-se com tristeza de uma situação em que eles foram bombardeados com insultos diante da filha. O casal estava com um amigo chinês numa lanchonete no bairro do Cachambi, também da zona norte, quando passou um caminhão de limpeza urbana, e um dos coletores disse uma avalanche de provocações de teor xenofóbico. Um deles olhou para o meu marido e o amigo dele, e começou a dizer ofensas, que eles tinham que voltar pra China, que eles que trouxeram a doença para a gente, xingou de vários palavrões, falou que todos eles tinham que morrer. "Eu não tive reação, não sabia o que dizer". Por não se comunicar fluentemente, Sheng somente observa as inúmeras situações discriminatórias, não reage às ofensas, mas costuma ficar bastante chateado e abalado, de acordo com a esposa. Em outra ocasião, desta vez em um shopping (após a reabertura), o casal foi comprar um brinquedo para a filha, quando um homem se aproximou de Sheng e o chamou de corona vírus "Dizem que o Brasil é um país que acolhe outras culturas, mas não é isso não", lamenta.⁴⁰

Em outros relatos aparece a confusão entre chineses e japoneses e até coreanos e os comportamentos de afronta, humilhação e tentativa de ridicularizar aquele que tem tais características fenotípicas. Akio fala dessa situação em artigo "Estava caminhando quando de repente um rapaz pulou na minha frente, esticou os olhos e começou a falar palavras enroladas, sem sentido algum, com a intenção de me ridicularizar por eu ser de origem asiática". A estudante de ensino médio de Curitiba Júlia Farto também relata que testemunhou, no início de março, um ato de evidente preconceito racial em frente à instituição onde estuda. Segundo ela, uma

⁴⁰ Extraído de: <https://www.uol.com.br/vivabem/noticias/redacao/2021/04/10/como-xenofobia-impacta-saude-mental.htm?cmpid=>. Acesso em: 17 jul. 2023.

adolescente asiática – ao tossir – foi verbalmente agredida por um homem que passava na rua. O sujeito chamou a atenção da menina, referindo-se à imigração chinesa no Brasil, alegando que os culpados pela pandemia eram os chineses.

Nas redes sociais se leu muito as expressões e termos como “Sopa de morcego” e “Vírus chinês”, onde a nacionalidade chinesa foi diretamente ligada ao vírus e conseqüentemente a culpa. Em relação ao termo “Vírus Chinês”, uma pesquisa realizada por Darren Linvill, da Universidade de Clemson, nos Estados Unidos, expôs a situação e o uso da hashtag #ChineseVirus em redes sociais como o Twitter. Um outro exemplo que se pode evidenciar vem de uma pesquisa na Polônia em que Rzymiski e Nowicki (2020) realizaram uma pesquisa on-line anônima com estudantes de medicina de origem asiática na Polônia para avaliar a ocorrência de algum tipo de preconceito relacionado à pandemia da COVID-19 e verificaram que:

quase um quarto (24,7%) destes enfrentou preconceitos relacionados à pandemia nas universidades onde estudam. Destaca-se que o surto da COVID-19 desencadeou reações xenofóbicas nos estudantes de origem asiática (n=85) antes mesmo da confirmação do primeiro caso do SARS-CoV-2 na Polônia. As reações observadas incluíram o afastamento de outros estudantes, comentários xenofobos e até mesmo abrir portas com um lenço de papel após um estudante asiático tocar na maçaneta. Além disso, alguns professores fizeram piadas sobre o coronavírus que não eram consideradas engraçadas ou pediram aos alunos para remover as máscaras faciais, mesmo após explicações de que a máscara era utilizada devido a sintomas de gripe e para a proteção dos colegas de classe.

São infinitos os exemplos encontrados e publicizados nas redes sociais e em artigos jornalísticos e científicos que traduzem e discorrem sobre tais comportamentos e também sobre suas conseqüências no ambiente político e social que por vezes reforçam atitudes xenofóbicas e na saúde mental das vítimas do preconceito.

4. POLITIZANDO E PSICOLOGIZANDO A QUESTÃO

Os Meios de comunicação que prestam excelentes serviços à sociedade de modo geral, pode ser utilizado de maneira especulativa e depreciativa em alguns momentos, alimentando a discriminação. “Este tipo de cobertura alimenta o medo do público e leva à alienação e à discriminação. Conseqüentemente, cidadãos de

origem chinesa correm o risco de crimes de ódio, especialmente quando os indivíduos os consideram contagiosos. (ZHAI; DU, 2020).

Exemplos de falas e discursos equivocados foram bastante divulgados no que tange a políticos brasileiros e norte americano o que acirrou as relações diplomáticas entre os países causando situações desconfortáveis para ambas as nações.

Em artigo sobre saúde mental o psicólogo Leonardo Morelli, registra que a discriminação, na verdade, tem muito a ver com o medo, e que esse temor muitas vezes se transforma em raiva:

No cenário da pandemia, os chineses estão sendo vistos de maneira errônea, como se tivessem culpa pela covid-19 ter se espalhado por todo o mundo, sendo que a ciência já provou que, de qualquer forma, os vírus estão por toda parte, podem sofrer mutações e aparecer em forma de pandemia, como já aconteceu outras vezes ao longo da história. Mas como é uma doença "misteriosa", as pessoas costumam buscar por respostas, mesmo que seja culpar alguém com base em seu próprio preconceito.

As consequências, portanto vão além da saúde física adentrando de maneira contundente a saúde mental dos envolvidos. Segundo a psiquiatra Milena Fonseca:

Elas podem sofrer de sintomas de ansiedade, depressão e sintomas fóbicos, principalmente fobia social, agorafobia (fobia de estar em ambientes muito cheios ou fechados), e isso podem agravar bastante, trazendo consequências danosas para a saúde mental desses indivíduos, inclusive para a forma como eles vão se readaptar a um local totalmente novo. Do ponto de vista de tratamento, além do acompanhamento psicológico, Fonseca ressalta o uso de medicamentos em relação aos sintomas apresentados pela vítima, se ela estiver muito ansiosa ou depressiva.

O perigo, o vírus e suas consequências estão por toda parte impactando vidas e causando consequências fatais para famílias e instituições. Não está se falando de algo que atinge grupos específicos, mas que atingiu a comunidade global. As consequências ainda irão perdurar por vários anos e as sequelas já são difíceis de serem contabilizadas, porém o caminho está sendo traçado e luzes no final do túnel apareceram. Resolver e conviver com a nova realidade é um exercício cotidiano que

funciona melhor e de maneira mais efetiva sem o preconceito, a xenofobia, mas sim com a compreensão e o acolhimento.

Referências

CANCIAN, Renato. Norbert Elias - **A Teoria Sociológica**_ Teias de Interdependência. <http://educacao.uol.com.br/disciplinas/sociologia/norbert-elias>, 2014.

CARTA CAPITAL. **Discurso de ódio contra China cresce de forma alarmante no Twitter por coronavírus**, 28/03/2020

CRUZ NETO, Reinaldo Venâncio. **No Brasil, xenofobia tem cor e alvo**: A realidade do deslocamento humano de haitianos ao Brasil, através do Estado do Acre, pós-catástrofe natural no Haiti em 2010. Faculdade de Direito de Brasília. Programa de Pós-Graduação em Direito Curso de Mestrado em Direito, Estado e Constituição . Universidade de Brasília, 2017.

FARAH, Paulo Daniel. **Dossiê Interculturalidades** - Revista USP, n. 114 , p. 11-30. São Paulo: EDUSP, 2017.

GONÇALVES, Anderson Tiago Peixoto. **Análise de conteúdo, análise do discurso e análise de conversação**: estudo preliminar sobre diferenças conceituais e teórico-metodológicas. RAEP, administração: ensino e pesquisa, rio de janeiro v. 17 no 2 p. 275–300 mai. jun. jul. ago. 2016

GUTERRES, Antonio. **Pandemia gera tsunami de ódio e xenofobia**. Artigo publicado na Agência Brasil em 08/05/2020.

HARARI, Yuval Noah. "**Maior perigo não é o vírus, mas ódio, ganância e ignorância**". Entrevista à DW - A Deutsche Welle - emissora internacional da Alemanha. 26/04/2020.

_____. **Na batalha contra o corona vírus, faltam líderes a humanidade**. São Paulo: companhia das Letras, 2020.

LOVISI, Pedro. **Xenofobia, uma outra doença que veio com o corona vírus**. Jornal Estado de Minas , postado em 27/04/2020

MIGRAÇÕES, REFÚGIO E APATRIDIA - Guia para Comunicadores 1ª edição (2019) ACNUR,

OEHMICHEN, Cristina. **Os imaginários da alteridade e a construção do bode expiatório**: Trump e o racismo anti-imigrante. Revista digital dos povos e fronteiras. Versão on-line ISSN 1870-4115 <http://orcid.org/0000-0002-4223-3668>

ROCHA, Décio; Deusdará, Bruno. **Análise de Conteúdo e Análise do Discurso**: aproximações e afastamentos na (re)construção de uma trajetória. Alea vol.7 no.2 Rio de Janeiro July/Dec. 2005

SIMMEL, Georg. **Soziologie. Untersuchungen über die Formen der Vergesellschaftung** (Sociologia. Estudos sobre as formas de sociação). Tradução de Mauro Guilherme Pinheiro Koury. Berlim: Duncker e Humblot Editores, 1908, pp. 509 a 512.

_____. **Questões fundamentais da sociologia**. São Paulo: Zahar editora, 2006.

Artigo recebido em: maio de 2023.
Artigo aprovado em: julho de 2023.

A PLATAFORMA R4V DURANTE A COVID-19: UM DIVISOR DE ÁGUAS

*Matheus Felten Fröhlich*⁴¹
UFRGS

Resumo

A América do Sul tem presenciado grandes fluxos migratórios na década de 2010, em maior medida o processo emigratório de cidadãos venezuelanos. Desde 2013, após a sucessão do presidente Hugo Chávez pelo atual presidente Nicolás Maduro, a República Bolivariana da Venezuela tem passado pela pior crise socioeconômica e política de sua história - atravessada por desabastecimentos de alimentos, alta inflação e repressões a opositores políticos. Como resultado, mais de 6 milhões de venezuelanos deixaram o país, se dirigindo majoritariamente para outros países da América do Sul - como a Colômbia, Peru, Equador, Chile e Brasil. Para dar apoio aos países receptores dos migrantes venezuelanos, a pedido do Secretário Geral das Nações Unidas, o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR) e a Organização Internacional para as Migrações (OIM) criaram uma plataforma para a coordenação regional das Nações Unidas para a situação dos migrantes e refugiados que buscam acesso a direitos básicos, serviços, proteção, integração econômica e autossuficiência". A Plataforma Regional de Coordenação Interagencial para Venezuelanos e Venezuelanas (Response for Venezuelans - R4V - na sigla em inglês) é parte de uma nova agenda na governança global das migrações na conjuntura de fluxos migratórios de grande escala com características mistas, que estão evidenciados no Pacto Global para Migração Segura, Ordenada e Regular, e no Pacto Global para Refugiados firmados pela Organização das Nações Unidas. Historicamente, O ACNUR e a OIM têm, tradicionalmente, tomado iniciativas separadas em questão às migrações de crise e fluxos mistos, portanto, através do marco teórico-metodológico de governança migratória, e de análise de conteúdo de documentação oficial e bibliográfica, busca-se neste trabalho, analisar os papéis das Organizações Internacionais na Plataforma de acolhida dos refugiados venezuelanos, se existem sobreposições de seus mandatos internacionais e, também, intervenções burocráticas no trabalho umas das outras. Com efeito, a epidemia da COVID-19 foi um divisor de águas na atuação da plataforma, necessitando remanejamento dos fundos e de doadores. Temos, como pergunta de pesquisa: "Nesse artigo, levantaremos os impactos da COVID-19 na Plataforma R4V e quais foram os arranjos necessários, e no que concerne as expressões de governança migratória, elas foram alteradas?"

Palavras-chave: Migração, Venezuelanos, Crise, Plataforma Regional de Coordenação Interagencial, Governança migratória.

⁴¹ Doutorando em Estudos Estratégicos Internacionais na Universidade Federal do Rio Grande do Sul. E-mail: matheus.zehn@gmail.com.

THE R4V PLATFORM DURING COVID-19: A WATERSHED MOMENT

Abstract

South America has witnessed large migratory flows in the 2010s, to a greater extent, the emigration process of Venezuelan citizens. Since 2013, following the succession of President Hugo Chávez by current President Nicolás Maduro, the Bolivarian Republic of Venezuela has been going through the worst socioeconomic and political crisis in its history - crossed by food shortages, big shocks and repressions of political opponents. As a result, more than 6 million Venezuelans have left the country, mainly heading to other countries in South America - such as Colombia, Peru, Ecuador, Chile and Brazil. To support the recipients of Venezuelan migrants, at the request of the United Nations Secretary-General, the United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) and the International Organization for Migration (IOM) created a platform for United Nations regional coordination for the situation of migrants and refugees seeking access to fundamental rights, services, protection, economic integration and self-sufficiency. The Regional Interagency Coordination Platform for Venezuelans and Venezuelans (Response for Venezuelans - R4V) is part of a new agenda in the global governance of migrations in the context of large-scale migratory flows with erroneous characteristics, which is evidenced in the Pact Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration, and the Global Compact for Refugees signed by the United Nations. Historically, UNHCR and IOM have traditionally taken independent initiatives in terms of crisis migrations and mixed flows; therefore, through the theoretical-methodological framework of migratory governance and the content analysis of official and bibliographic documents, an attempt is made to In this work, analyse the roles of International Organizations in the Platform for the reception of Venezuelan refugees, if there are overlaps of their international obligations and, also, bureaucratic interventions in the work of each other. Indeed, the COVID-19 epidemic was a watershed platform's performance, necessitating the reallocation of funds and donors. We have, as a research question: "In this article, we will raise the impacts of COVID-19 on the R4V Platform and what the requested arrangements are, and concerning the expressions of migratory governance, were they changed?"

Keywords: Migration, Venezuelans, Crisis, Regional Interagency Coordination Platform, Migration governance.

1. INTRODUÇÃO

O impacto da pandemia da COVID-19 nas migrações internacionais foi notório, e tem sido amplamente estudado em inúmeras regiões do globo – através das medidas de contenção de migrantes (HOFFMANN; GONÇALVES, 2020), de cooperação na coleta de dados sobre a pandemia (STANDLEY *et al.*, 2020), da imobilidade de migrantes e sua trajetória sendo amplamente rearranjada (2022), entre outros fatores. Vera Espinoza *et al.* (2021) sublinham as dificuldades encontradas pelos migrantes nos países de acolhida, abrangendo aspectos normativos, de assistência social e de integração sociolaboral e de governança das migrações em toda região.

Com efeito, por se tratar de um processo fluido e polissêmico, as iniciativas de governança das migrações também sofreram com a COVID-19, necessitando de reacomodações e novas práticas. Aqui entendemos como governança migratória expressões⁴² de como as normas, leis, regulamentos e práticas que são performadas por diversos atores – sejam eles da Sociedade Civil Organizada (através de Movimentos Sociais e Organizações da Sociedade Civil), Organizações Internacionais, Estados, setor privado etc. (TRIANDAFYLLIDOU, 2021).

O êxodo de cidadãos venezuelanos na ALC claramente foi impactado pela pandemia, acarretando a imobilidade das pessoas migrantes e, por consequência, fazendo com que trajetos de migrações oferecessem ainda mais dificuldades para aqueles que transitavam pela região (2022). As iniciativas de governança dos movimentos migratórios venezuelanos também foram impactadas, sendo a Plataforma *Response for Venezuelans* (R4V) a iniciativa de maior robustez encontrada na região. Coordenada conjuntamente pelo Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR) e a Organização Internacional para as Migrações (OIM), a R4V foi criada no ano de 2018 por intermédio do Secretário-Geral das Nações Unidas (R4V, [s.d]), com o intuito de dar suporte às iniciativas nos países da ALC no acolhimento e recepção dos migrantes venezuelanos.

⁴² Derivamos o conceito cunhado Pécoud (PÉCOUD, 2021) de “filosofias da governança migratória” para “expressões da governança migratória”, por considerar que as expressões podem acarretar tanto os termos em que as política de governança migratória foram cunhadas, quanto as práticas em que elas ocorrem. O conceito será mais desenvolvido ao longo do artigo.

Com plataformas que reúnem as iniciativas de governança no Brasil, Caribe, América Central e México, Chile, Colômbia, Equador, Peru e Países do Cone Sul, a R4V tem como funções e responsabilidades a elaboração de um plano de resposta harmonizado – materializado nos *Regional Migration Response Plans* (RMRP) –, trabalha também com o monitoramento de atividades – com o levantamento de dados sobre as migrações regionais e demais indicadores relacionados com a integração e bem-estar dos migrantes –, e com o acompanhamento financeiro e relação com doadores das iniciativas (R4V, 2022)

Nesse artigo, levantaremos os impactos da COVID-19 na Plataforma R4V e quais foram os arranjos necessários, e no que concerne as expressões de governança migratória, elas foram alteradas? Temos como hipótese que as estratégias de financiamento durante a pandemia tiveram que ser rearranjadas e, por consequência do fechamento das fronteiras, as expressões de governança migratória também. Sustentamos que, com a mudança dos fins do financiamento, as Organizações coordenadoras da Plataforma tiveram que modificar a linha de atuação para a obtenção de recursos – com muitas migrações de crise⁴³ ocorrendo em vários locais do globo concomitante à pandemia da COVID-19. Para tal, utilizaremos da metodologia de análise documental dos relatórios da Plataforma durante a pandemia (2020-2022), a base de dados de financiamento e orçamento da plataforma, além de entrevistas semiestruturadas realizadas com coordenadores das Organizações Internacionais da Plataforma⁴⁴.

Em um primeiro momento, realizaremos um panorama sobre o êxodo de cidadãos venezuelanos na América Latina e Caribe e como cada país que mais acolheu os migrantes lidou com a sua chegada e a avaliação do impacto da COVID-19 na acolhida. Em um terceiro momento, buscaremos enquadrar a Plataforma R4V

⁴³ Aqui propomos uma inversão para “migrações de crise” em contraste à ideia de uma “crise migratória” que se tornou frequente, ampliando a tendência para aplicação de políticas humanitárias e tem sido usada para justificar discursos. Essa perspectiva coloca os migrantes em uma posição vitimizada – se centrando mais em suas políticas de assistência que seus direitos (ZAPATA; ESPINOZA; GANDINI, 2022). Além disso, essa visão insinua que a crise é endêmica nos movimentos migratórios, como se as migrações em si fossem as geradoras da crise, e não as decisões políticas, omissões dos Estados ou violações de Direitos Humanos.

⁴⁴ Entrevistas que foram realizadas no projeto “Governança Migratória, Organizações Internacionais e Difusão de Normas”, CAAE nº 64267822.0.0000.5347, aprovado em 18/01/2023 pelo Comitê de Ética em Pesquisa da Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

em uma ótica de expressão de governança das migrações e, por fim, os impactos da pandemia no financiamento da Plataforma como um todo.

2. O ÊXODO VENEZUELANO E O IMPACTO DA COVID-19

Mudanças no perfil da migração na América Latina, que passou de uma região de emigração para grande número de migrações intrarregionais no continente, dão o tom do contexto em que a emigração venezuelana⁴⁵ ocorre (OCHOA, 2020). Desde 2013, passando por crises institucionais severas e por um alto grau de instabilidade econômica (SANTOS, 2018), a República Bolivariana da Venezuela viu, até o final do ano de 2022, aproximadamente 7 milhões de cidadãos emigrarem para, principalmente, países vizinhos – como demonstrado na Figura 1 e demais países da América.

Quadro 1 – Migrantes venezuelanos acolhidos até dezembro de 2022

| País | Migrantes acolhidos |
|----------------------|----------------------------|
| Colômbia | 2.477.588 |
| Peru | 1.506.341 |
| Equador | 502.214 |
| Chile | 444.423 |
| Brasil | 414.457 |
| Argentina | 171.050 |
| Panamá | 147.625 |
| República Dominicana | 115.283 |
| México | 87.152 |
| Trinidad e Tobago | 35.314 |
| Costa Rica | 30.107 |
| Uruguai | 26.489 |
| Guiana | 19.643 |
| Aruba | 17.000 |
| Curaçao | 14.000 |
| Bolívia | 13.776 |
| Paraguai | 5.769 |
| Total | 6.028.231 |

Fonte: elaborado a partir de R4V (2023a).

⁴⁵ Para motivos de síntese, neste artigo não traçaremos um perfil migratório extensivo dos venezuelanos para ver um panorama sobre ver mais em: Gouveia (2022).

Isto posto, a partir de 2013, foi observado um perfil de migrantes com maior capacidade econômica que optaram por se deslocar para a Europa e Estados Unidos (GOUVEIA, 2022). Consequentemente, a partir de 2015, ocorreram diversas mudanças nos fluxos migratórios, tanto em termos de intensidade quanto de quantidade. Esses fluxos passaram a englobar diferentes categorias de migrantes, como solicitantes de refúgio, pessoas em situação de vulnerabilidade social e econômica, migrantes laborais oriundos de camadas de renda mais baixa e indivíduos perseguidos por motivos políticos (MARTINO; MOREIRA, 2020; UEBEL; SOSA MÁRQUEZ; FRÖHLICH, 2021).

Com efeito, a atual migração venezuelana é resultado de múltiplos fatores e abrange uma variedade de perfis, se mostrando como uma situação em que a razão da migração é difusa e multifacetada, o que autores cunharão como “fluxos mistos” (MORETTI, 2020; SILVA; BÓGUS; SILVA, 2017) ou “migração de sobrevivência” (BETTS, 2013). Esta multiplicidade de interpretações, também reflete nos diversos entendimentos nos países de acolhida para com o *status* migratório dos cidadãos venezuelanos. Acosta e Brumat (2020) salientam que a América Latina já possuía um vocabulário inovador na perspectiva legal – colocando o direito por migrar e a não criminalização da migração como evidência em algumas legislações como a brasileira (BAGGIO; SARTORETTO, 2019) –, e ele foi testado neste fluxo de migrantes venezuelanos.

Anteriormente à pandemia da COVID-19, entre 2015 e 2019, a resposta dos países de recepção tinha casos de políticas de “portas abertas” (HERRERA, 2022). Casos como da Colômbia, do Peru e do Brasil que proporcionaram a aquisição de permissões de trabalho temporárias aos migrantes e o Equador que facilitou o visto de trabalho a partir da cidadania da União das Nações Sul-americanas (UNASUL)⁴⁶ (VILLAMAR, 2018). Além de que o visto de residência do MERCOSUL permitiu um acesso relativamente rápido na Argentina e Uruguai (OCHOA, 2020).

Mecanismos de proteção complementar como a Declaração de Cartagena de 1984 foram utilizados em casos em que os cidadãos venezuelanos tiveram o reconhecimento *prima facie* do *status* de refugiado, como no Brasil e México (JUBILUT; ESPINOZA; MEZZANOTTI, 2018; MACHADO, 2021; MARTINO; MOREIRA,

⁴⁶ Embora com taxas elevadas, chegando a US\$ 200,00 para sua taxa de confecção.

2020). O caso brasileiro é utilizado como uma “boa prática” pelo ACNUR, em que existia um *backlog* de solicitações e entrevistas a serem feitas para a obtenção do *status* de refugiado, e, se utilizando do rol de proteção já introduzido na Lei nº9474 de 1997, o Estatuto dos Refugiados (BRASIL,1997), reconheceu os cidadãos venezuelanos como refugiados (ACNUR, 2019).

No entanto, a partir de 2019, alguns países foram marcados por entraves burocráticos adicionais aos cidadãos venezuelanos. O primeiro país latino-americano foi o Chile que cunhou vistos específicos para venezuelanos que deveria ser somente solicitado em solo venezuelano – excluindo os migrantes já residentes em solo chileno. Peru e Equador seguiram o exemplo e, em agosto do mesmo ano, iniciaram exigência de vistos de entrada (FREIER; PÉREZ, 2021; OCHOA, 2020).

Como sublinhado por Villamar (2021), a latente condição de vulnerabilidade dos migrantes venezuelanos e a falta de harmonização nas políticas de acolhimento entre os países clamava por uma tentativa de resposta concertada no continente. No final da década de 2010, algumas instituições multilaterais buscaram uma solução da questão venezuelana, como Organização dos Estados Americanos (OEA) e Comunidade dos Estados Latino-americanos e Caribenhos (CELALC), e a Comunidade Andina (CAN) obtiveram maior protagonismo no início da crise⁴⁷ (VILLAMAR, 2021).

No entanto, a mesma autora salienta que para o caso venezuelano, novos fóruns multilaterais foram criados, desvinculando dos já presentes mecanismos regionais na América Latina (VILLAMAR, 2021). Os mais notórios se caracterizaram no Grupo de Lima e no Processo de Quito. O primeiro é um grupo ideologicamente antagônico ao Foro de São Paulo⁴⁸ e aos governos de esquerda que caracterizaram a “Onda Rosa” na América Latina (SANTOS, 2018), que foi construído para discutir soluções às instabilidades na Venezuela por meio dos governos ideologicamente alinhados com a direita política (ARTOLA, 2017). Criado em Lima em 2017,

⁴⁷ A UNASUL já havia perdido aderência com os governos da região (ANTUNES, 2021).

⁴⁸ Grupo de partidos políticos de matriz ideológica de esquerda criado em 1990, que consta como seus membros grande parte dos partidos de esquerda nos países da América Latina e Caribe. Ver mais em: FRANCO (2021).

compunha delegações de Brasil, Canadá⁴⁹, Chile, Colômbia, Costa Rica, Guatemala, Honduras, México, Panamá, Paraguai e Peru. A Declaração de Lima, documento resultante da *cumbre*, ainda foi endossada por Barbados, Estados Unidos da América, Granada e Jamaica (GARCIA, 2020). Crítica do governo de Nicolás Maduro, presidente venezuelano, a carta ainda faz referência às eleições que estavam ocorrendo no país andino, salientando que eram “antidemocráticas” (GARCIA, 2020). O grupo fez arranjos de cooperação internacional para o financiamento de operações humanitárias, tendo em vista o êxodo de cidadãos venezuelanos e apoio a iniciativas internacionais que lidassem com a pauta como a Conferência Internacional de Solidariedade sobre a Crise de Refugiados e Migrantes da Venezuela e coordenações regionais como o Processo de Quito.

Com efeito, o Processo de Quito é iniciado em 2018 iniciado por iniciativa do Equador – como visto anteriormente, um dos maiores acolhedores de migrantes venezuelanos – em conjunto com Organizações Internacionais com expertise em fenômenos migratórios como a OIM e o ACNUR e outros onze Estados latino-americanos e caribenhos (Argentina, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, Equador, México, Panama, Paraguai, Peru e Uruguai (MONTENEGRO-BRAZ, 2022).

Em sua declaração inicial, o Processo de Quito se compromete os Estados participantes a providenciarem ajuda humanitária aos migrantes venezuelanos e simplificar as documentações de entrada e procedimentos de obtenção de *status* legal. Além disso, clama ao governo da Venezuela por melhores condições de obtenções de documentos de identificação (FREIER; PARENT, 2019; MONTENEGRO-BRAZ, 2022). Autores veem o curto engajamento no Processo de Quito, já que não possuía nenhum acordo vinculante (MONTENEGRO-BRAZ, 2022; VILLAMAR, 2021). Não obstante, a partir Processo de Quito que muitas dessas iniciativas regionais receberam auxílio técnico mais robusto da OIM, do ACNUR, outras agências do sistema ONU, Organizações Não-governamentais e iniciou-se a criação da Plataforma *Response for Venezuelans* (R4V) que será mais detalhada na próxima sessão.

⁴⁹ O Canadá, atuando como país observador no Grupo de Lima e em outras iniciativas regionais, tem dispendido esforços para a construção da governança migratória na América Latina (IRCC, 2022). Também participaram a OEA, a União Europeia e grupos de oposição venezuelana (GARCIA, 2020).

A pandemia da COVID-19 chegou ao continente no mês de fevereiro de 2020, obrigando os países da região a tomarem medidas extraordinárias para conter o espalhamento da doença (GARCIA *et al.*, 2020). Como uma das providências tomadas, as fronteiras dos Estados foram fechadas, resultando em restrições amplas na mobilidade dos migrantes venezuelanos e complicações de amplo espectro socioeconômico para todos (HOFFMANN; GONÇALVES, 2020).

Conforme Brumat (2021), a resposta do Estados durante a pandemia à migração venezuelana se diferenciou em dois blocos: de países do Atlântico e Colômbia e o de países Andinos. O primeiro grupo estendeu o vencimento das permissões temporárias de residência, além de alguns governos locais lançaram mão de programas sociais para a população em específico. Além disso, alguns governos locais – como a cidade de Bogotá e São Paulo implementaram programas diversos para assistir os migrantes em situação de vulnerabilidade (CBEAL, 2022) O segundo grupo, trouxe um enfoque de políticas menos acolhedoras e maior securitização da migração. Chile, Equador e Peru tomaram medidas com o “objetivo de controlar a imigração irregular” (BRUMAT, 2021, p.7), através da militarização da fronteira e modificações legislativas como previamente pautado (ZAPATA; ESPINOZA; GANDINI, 2022).

Efetivamente, as mudanças nas iniciativas de governança das migrações passaram por repaginações durante a pandemia da COVID-19. Na próxima seção veremos como a iniciativa R4V lidou com a pandemia.

3. A PLATAFORMA R4V E A PANDEMIA DA COVID-19

Antes de adentrarmos como a Plataforma R4V foi estabelecida, é necessária uma apresentação dos conceitos de “expressões de governança migratória”. Existem diversas perspectivas que permeiam as expressões da governança das migrações (PÉCOUD, 2021), que são mobilizadas pelos principais *stakeholders* envolvidos na questão migratória e delineadas pelo *continuum* da voluntariedade migratória e do deslocamento forçado (CRAWLEY; SKLEPARIS, 2018). Pécoud (2021) entende que as expressões de governança migratória de como as migrações são governadas, como elas deveriam ser governadas e de como ela poderia ser governada. Nesse sentido, as expressões de governança migratória são configuradas pela atuação de

diversos atores, tanto estatais quanto não-estatais, setor privado, sociedade civil organizada e entidades internacionais ou supranacionais. Além disso, esse processo ocorre de maneira multinível, com estratégias delineadas e *práxis* que coexistem em dinâmicas nacionais e internacionais (LAVENEX, 2019).

Pécoud (2021) identifica cinco expressões de governança migratória, cada uma com atores centrais que exercem influência. São elas: (a) governança migratória baseada na soberania; (b) governança migratória anti-migrações – com subdivisões entre imobilidade forçada e de exploração da mão de obra; (c) governança migratória com base em direitos; (d); governança migratória gerencial/desenvolvimentista e; (e) a livre (não) governança migratória. O Quadro 2 representa as expressões e seus principais atores.

Quadro 2 – Expressões de Governança Migratória

| | Princípio-chave | Atores não-estatais envolvidos | Nível |
|----------------------------------|--------------------------------------|---------------------------------------|-----------------|
| Soberania | Soberania estatal; Segurança | Setor privado | Nacional |
| Imobilidade | Controle fronteiriço e de mobilidade | Setor privado, ONGs e OIs | Global |
| Exploração da mão de obra | Custo do trabalho e/ou flexibilidade | Setor privado e intermediários | Global |
| Baseada em direitos | Direitos Humanos/Trabalhistas | OIs, ONGs, sindicatos | Global |
| Gerencial | Utilitarismo | OIs, setor privado, ONGs | Global |
| Livre migração | Liberdade/agência humana | Indivíduos, setor privado | Global/Regional |

Fonte: adaptado de Pécoud (2021, p. 111).

A Plataforma R4V se insere em mais do que uma expressão da governança migratória, respeitando as demais expressões quando são exercidas pelos Estados em que estão se relacionando. Em suma, as expressões performadas pela R4V se dão através da ‘imobilidade’ pelo apoio ao controle fronteiriço, pela expressão baseada em direitos já que os Pactos e Tratados, em tese, orientam suas práticas, e a gerencial, primando por apresentar a migração como processos administráveis e de passíveis de “dataficação” (MORSE, 2021).

Os *reports* da plataforma que foram analisados contemplam os anos de 2020 até 2022, e concernem somente os relatórios sobre atualizações no que tocam no assunto de medidas relativas à COVID-19 na Plataforma e nos países em que a

Plataforma atua. Os documentos em questão entre março e agosto de 2020 eram lançados semanalmente, após esta data foram sendo lançados bimestralmente até setembro de 2021. As informações sobre financiamento e atuações da plataforma em nível regional são complementadas com os planos de resposta harmonizado (RMRP – *Regional Migrants Response Plan*) dos anos estudados. As atribuições de cada organização na plataforma e seus subsetores estão no Quadro 3.

Quadro 3 – Atribuições e organizações em cada setor-chave da R4V em caráter regional

| | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 |
|-------------------------------|---|---|---|---|
| CBI (Cash-Base Interventions) | Programa Alimentar Mundial/Cruz Vermelha | Programa Alimentar Mundial/ Cruz Vermelha | Save The Children/UNICEF | Save the Children/UNICEF |
| Educação | UNICEF | UNICEF/ Save The Children | Save The Children/UNICEF | Save the Children/UNICEF |
| Segurança Alimentar | Programa Alimentar Mundial | Programa Alimentar Mundial | Action Against Hunger/ Program Alimentar Mundial | Action Against Hunger/Programa Alimentar Mundial |
| Saúde | OMS/OPAS | OMS/OPAS/ ONUAIDS | OMS/OPAS/ONU AIDS | Save The Children/OMS/OPAS |
| Transporte Humanitário | OIM/ACNUR/ NRC (Norwegian Refugee Council) | OIM/ACNUR /NRC (Norwegian Refugee Council) | OIM/OXFAM/ACNUR | OIM/OXFAM/ACNUR |
| Integração | OIT/OIM | OIT/OIM | OIT/OIM | OIT/OIM |
| Nutrição | UNICEF | UNICEF | UNICEF | UNICEF |
| Proteção | HIAS/ACNUR /UNICEF/VISÃO MUNDIAL/UNFP/PLAN/OIM/ONU MULHERES | HIAS/ACNUR/UNICEF/ VISÃO MUNDIAL/UNFP/PLAN/OIM/ONU MULHERES | HIAS/ACNURUNICEF /VISÃO MUNDIAL/OIM/ONU MULHERES/HIAS/SAVE THE CHILDRENUNFP | NRC/ACNUR/UNICEF /VISÃO MUNDIAL/OIM/ONU MULHERES/SAVE THE CHILDREN/UNFP |
| Abrigamento | OIM/ACNUR/ NRC (Norwegian Refugee Council) | OIM/ACNUR /NRC (Norwegian Refugee Council) | OIM/NRC/ACNUR | OIM/AVSI/ACNUR |
| WASH | UNICEF | UNICEF | CRUZ VERMELHA/UNICEF | CRUZ VERMELHA/UNICEF |
| Comunicação | UNICEF/ACNUR/OIM | UNICEF/ACNUR/OIM | UNICEF/ACNUR/OIM | |
| Coordenação | OIM/ACNUR | OIM/ACNUR | OIM/ACNUR | OIM/ACNUR |
| Comunicação com a Comunidade | UNICEF/CRUZ VERMELHA | UNICEF/CRUZ VERMELHA | CRUZ VERMELHA/RET/UNICEF | CRUZ VERMELHA/OIM |
| Arrecadação | OIM/ACNUR | OIM/ACNUR | OIM/ACNUR | OIM/ACNUR |

Fonte: elaboração própria a partir de R4V (2020p; 2021e; 2022a; 2023b).

Em março de 2020, o Secretário-Geral das Nações Unidas, Antônio Guterres, lançou o *COVID-19 Global Humanitarian Response Plan* (GHRP) que buscava 2 bilhões de dólares americanos para atividades humanitárias conseguirem lidar com os impactos da COVID-19 (R4V, 2020a). Setores da plataforma foram mobilizados para que reorganizassem as competências necessárias para continuarem as suas atividades da maneira “mais segura possível” (R4V, 2020b; OIM, 2023).

Em relação às perspectivas de financiamento da Plataforma, a revisão do RMRP de 2020 foi necessária para que englobassem as diretrizes do GHRP e incluíssem atividades específicas para a segurança dos migrantes (R4V, 2020c). As convenções de doadores da Plataforma – organizadas em sua maioria pelo governo do Canadá e da Espanha – obtiveram promessas de financiamento da esfera de US\$2,7 bi em 2020, de um orçamento inicial de US\$1,4 bi. No entanto, a Plataforma recebera somente 665,4 milhões efetivamente até o final do período – sendo US\$608,2 milhões direcionados para áreas relativas à COVID-19 (OCHA, 2020).

No ano seguinte, no quesito de financiamento, a Plataforma também atingiu menos que o orçamento necessário de US\$1,44 bi, arrecadando US\$597,5 bi (OCHA, 2021). No que concerne à COVID-19, a Plataforma revela em seus relatórios uma preocupação com movimentos de retorno de migrantes para a Venezuela em razão das fronteiras dos países ainda estarem cerradas (R4V, 2021a; 2021b; 2021c). As atividades relacionadas à contenção da COVID-19 realizadas pela Plataforma se somaram em valores aproximados de US\$ 410 mi (OCHA,2021; R4V, 2021e). Além disso, a Plataforma trabalhou em conjunto com os países-membro para que os migrantes não fossem estigmatizados ao tentarem acessar os sistemas de saúde nacionais (R4V, 2021e).

O último ano aqui analisado, as perspectivas quanto o encerramento da COVID-19 já vinha sendo considerados pela Plataforma (R4V, 2022a), embora ainda não iria ocorrer até 5 de maio de 2023 (OPAS, 2023). Com vacinas já disponíveis, a preocupação das Organizações líderes da Plataforma foi voltada para a vacinação dos migrantes – em projetos cooperativos com a Organização Mundial da Saúde (OMS) e países participantes (R4V, 2022a). Os relatórios financeiros do ano de 2022 não setorizam os gastos para a COVID assim como os anteriores, mas demonstram

que, para o ano de 2022 o orçamento previsto fora de US\$1,79 bi, tendo 640,1 mi devidamente arrecadados.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Com a retrospectiva de toda a pandemia da COVID, a Plataforma R4V demonstrou uma reorganização de fundos e de atividades emergenciais para a contenção do espalhamento do vírus. De maneira geral, as expressões de governança migratória se mantiveram as mesmas – no que tange a atuação da Plataforma em si, sem a adição das atuações dos Estados da América Latina e Caribe.

O financiamento da plataforma sofreu revezes além dos expostos pela COVID-19, mas com rearranjos das doações de caráter global em vista que em 2022 iniciou-se o conflito armado na Ucrânia – também gerando refugiados e plataformas de acolhida na Europa e em outros locais do globo. Portanto, aventa-se que esta seja uma das razões para que as doações da Plataforma estejam aquém das previamente estimadas.

Referências

ACNUR. **ACNUR parabeniza Brasil por reconhecer milhares de venezuelanos como refugiados**. Genebra: Notícias e publicações, 6 dez. 2019. Disponível em: <https://www.acnur.org/portugues/2019/12/06/acnur-parabeniza-brasil-por-reconhecer-milhares-de-venezuelanos-como-refugiados/>. Acesso em: 23 mai. 2023.

ACOSTA, Diego; BRUMAT, Leiza. Political and Legal Responses to Human Mobility in South America in the Context of the Covid-19 Crisis. More Fuel for the Fire?. **Frontiers in Human Dynamics**, v. 2, n. November, p. 1–6, 2020. Disponível em: <https://www.frontiersin.org/articles/10.3389/fhumd.2020.592196/full>. Acesso em: 29 mai. 2023.

ANTUNES, Diego. O processo de declínio da Unasul: causas e consequências para o regionalismo sul-americano. **Estudos Internacionais: revista de relações internacionais da PUC Minas**, [s. l.], v. 9, n. 1, p. 131–149, 2021

ARTOLA, Juan. Toward a More Compassionate Regional Migration Regime in South America. In: BENDER, Steven W.; ARROCHA, William F. **Compassionate Migration and Regional Policy in the Americas**. Londres: Palgrave Macmillan, 2017.

BAGGIO, Roberta Camineiro; SARTORETTO, Laura Madrid. O Processo De Construção Do Novo Marco Legal Migratório No Brasil: Entre a Ideologia Da Segurança Nacional E O Direito Humano a Migrar. **Revista Direitos Fundamentais & Democracia**, v. 24, n. 3, p. 27–59, 2019. Disponível em: <https://revistaeletronicardfd.unibrasil.com.br/index.php/rdfd/article/view/1299>. Acesso em 29 mai. 2023.

BETTS, Alexander. **Survival migration: Failed governance and the crisis of displacement**. Ithaca: Cornell University Press. 2013.

BRASIL. **Lei de Refúgio**. Lei no 9.774, de 22 de julho de 1997. Define mecanismos para a implementação do Estatuto dos Refugiados de 1951, e determina outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9474.htm; Acesso em: 23 mai. 2023.

BRUMAT, Leiza. Gobernanza migratoria en Suramérica en 2021: respuestas a la emigración venezolana durante la pandemia. **Análisis Carolina**, p. 1–13, 2021. Disponível em: <https://www.fundacioncarolina.es/wp-content/uploads/2021/04/AC-12.2021.pdf>. Acesso em: 23 mai. 2023.

CBEAL. **Migrações Forçadas e Refúgio na América Latina durante a pandemia de Covid-19**. São Paulo: 2022. Disponível em: https://memorial.org.br/wp-content/uploads/2022/12/CBEAL_PESQUISA_II-2022.pdf. Acesso em: 23 mai. 2023.

CRAWLEY, Heaven; SKLEPARIS, Dimitris. Refugees, migrants, neither, both: Categorical fetishism and the politics of bounding in Europe's 'migration crisis'.

Journal of Ethnic and Migration Studies, v. 44, n. 1, p. 48–64, 2018. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/1369183X.2017.1348224>. Acesso em: 23 mai. 2023.

FRANCO, Yuri Soares. **A influência do foro de São Paulo nas estratégias políticas das esquerdas latino-americanas (1990-2019)**. 216 f., il. Dissertação (Mestrado em História)—Universidade de Brasília, Brasília, 2020. Disponível em: <https://repositorio.unb.br/handle/10482/40506>. Acesso em: 23 mai. 2023

FREIER, Luisa F., CASTILLO-JARA, Soledad; Human Mobility and the COVID-19 pandemic in Latin America. In: FELDMANN, Andreas E. *et al.* **The Routledge History of Modern Latin American Migration**. Nova York: Routledge, 2022.

FREIER, Luisa Feline; PARENT, Nicolas. The regional response to the Venezuelan exodus. **Current History**, v. 118, n. January, p. 56–61, 2019. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/48614415>. Acesso em 23 mai. 2023.

FREIER, Luisa Feline; PÉREZ, Leda M. Nationality-Based Criminalisation of South-South Migration: the Experience of Venezuelan Forced Migrants in Peru. **European Journal on Criminal Policy and Research**, v. 27, n. 1, p. 113–133, 2021. Disponível em: <https://link.springer.com/article/10.1007/s10610-020-09475-y>. Acesso em: 23 mai. 2023.

GARCIA, Patricia J. *et al.* COVID-19 Response in Latin America. **American Journal of Tropical Medicine and Hygiene**, v. 103, n. 5, p. 1765–1772, 2020. Disponível em: <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC7646820/>. Acesso em: 29 mai. 2023.

GARCIA, Carlos Alberto Chaves. La crisis política en Venezuela y el papel del Grupo de Lima: balance y desafíos de su acción diplomática. **Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad**, v. 15, n. 1, p. 177–193, 2020. Disponível em: http://www.scielo.org.co/scielo.php?pid=S1909-30632020000100177&script=sci_abstract&tlng=es. Acesso em: 23 mai. 2023.

GANDINI, Luciana; ESPINOZA, Marcia Vera; ZAPATA, Gisela P.. Movilidades y 'crisis' en América Latina: brechas en las políticas de inclusión social antes y durante la pandemia. In: ZAPATA, Gisela P.; ESPINOZA, Marcia Vera; GANDINI, Luciana. **Movilidades y COVID-19 en América Latina: inclusiones y exclusiones en tiempos de "crisis"**. Cidade do México: Universidade Nacional Autónoma de México, 2022.

GOUVEIA, Lourdes. Root causes of the contemporary Venezuelan exodus. In: FELDMANN, Andreas E. *et al.* **The Routledge history of Modern Latin American Migration**. Nova York: Routledge, 2022.

HERRERA, Gioconda. Venezuelans in Latin America: Looking beyond the binary of migrants vs. asylum-seekers. In: TRIANDAFYLIDOU, Anna. **Routledge Handbook of Immigration and Refugee Studies**. Nova York: Routledge, 2022.

HOFFMANN, Florian F.; GONÇALVES, Isadora D. Avila Lima Nery. Border Regimes and Pandemic Law in Time of COVID-19: A View from Brazil. **AJIL Unbound.**, p. 327–331, 2020. Disponível em: <https://www.cambridge.org/core/journals/american-journal-of-international-law/article/border-regimes-and-pandemic-law-in-time-of-covid19-a-view-from-brazil/096A638B18162C54A3E3EAEA5152A84C>. Acesso em: 23 mai. 2023.

IRCC. **Canada continues to improve the socio-economic integration of Venezuelan refugees in Latin America.** Ottawa: Newsroom, 16 ago. 2022. Disponível em: <https://www.canada.ca/en/immigration-refugees-citizenship/news/2022/08/canada-continues-to-improve-the-socio-economic-integration-of-migrants-and-refugees-in-latin-america.html>. Acesso em: 23 mai. 2023.

JUBILUT, Liliana Lyra; ESPINOZA, Marcia Vera; MEZZANOTTI, Gabriela. Refugee Protection in Latin America. In: JUBILUT, Liliana Lyra; ESPINOZA, Marcia Vera; MEZZANOTTI, Gabriela. **Latin America and Refugee Protection.** Nova York: Berghahn Books, 2021.

LAVENEX, Sandra. Regional migration governance—building block of global initiatives? **Journal of Ethnic and Migration Studies**, v. 45, n. 8, p. 1275–1293, 2019. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/1369183X.2018.1441606>. Acesso em 29 mai. 2023.

MACHADO, Victória Figueiredo. Análise do “normatizar” da crise venezuelana no Brasil e sua relação com a política discursiva da operação acolhida. **Cadernos de Campo: Revista de Ciências Sociais.**, n. 30, p. 31–67, 2021. Disponível em: <https://periodicos.fclar.unesp.br/cadernos/article/view/13925>. Acesso em: 29 mai. 2023.

MARTINO, Andressa Alves; MOREIRA, Julia Bertino. A política migratória brasileira para venezuelanos: do “rótulo” da autorização de residência temporária ao do refúgio (2017-2019). **REMHU: Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana**, v. 28, n. 60, p. 151–166, 2020. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/remhu/a/y9fvzzb4ZHptYRRqSqPgKsz/?format=pdf>. Acesso em: 29 mai. 2023.

MONTENEGRO-BRAZ, Adriana Every Mand for Himself: The Regional Responses to the Venezuelan Exodus During the COVID-19 Pandemic in: DECIANCIO, Melisa; QUILICONI, Cintia. **Regional and International Cooperation in South America After COVID: Challenges and Opportunities post-pandemic.** Nova York: Routledge, 2022.

MORETTI, Sebastien. Between refugee protection and migration management: the quest for coordination between UNHCR and IOM in the Asia-Pacific region. **Third World Quarterly**, v. 42, n. 1, p. 1–18, 2020. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/action/journalInformation?journalCode=ctwq20>. Acesso em 29 mai.2023.

MORSE, Jamie. Metrics, Legibility, and the Logics of Governance in Philanthropy and Humanitarian Aid: A Politics of Knowledge approach. *In*: MITCHELL, Katharyne; PALLISTER-WILKINS, Polly. **The Routledge International Handbook of Critical Philanthropy and Humanitarianism**. Nova York: Routledge, 2021.

OCHA. **Refugee and Migrant Response Plan 2020 for Refugees and Migrants from Venezuela (RMRP)**. 2020. Disponível em: <https://fts.unocha.org/appeals/944/flows>. Acesso em 29 mai. 2023.

OCHA. **Refugee and Migrant Response Plan 2021 for Refugees and Migrants from Venezuela (RMRP)**. 2021. Disponível em: <https://fts.unocha.org/appeals/1021/flows>. Acesso em: 29 mai. 2023.

OCHA. **Refugee and Migrant Response Plan 2022 for Refugees and Migrants from Venezuela (RMRP)**. 2022. Disponível em: <https://fts.unocha.org/appeals/1069/flows>. Acesso em: 29 mai. 2023.

OCHA. **Refugee and Migrant Response Plan 2023 for Refugees and Migrants from Venezuela (RMRP)**. 2023. Disponível em: <https://fts.unocha.org/appeals/1129/flows>. Acesso em: 29 mai. 2023.

OCHOA, Javier. South America's Response to the Venezuelan Exodus: A Spirit of Regional Cooperation? **International Journal of Refugee Law**, [s. l.], v. 32, n. 3, p. 472–497, 2020. Disponível em: <https://academic.oup.com/ijrl/article/32/3/472/6026831>. Acesso em 29 mai. 2023.

OIM, Fulana. [jan. 2023] **Entrevista 1**. Entrevistador: Matheus Felten Fröhlich. Porto Alegre, 2023. 1 arquivo mp4 (60 min).

OPAS. **OMS declara fim da Emergência de Saúde Pública de Importância Internacional referente à COVID-19**. 5 mai. 2023. Disponível em: <https://www.paho.org/pt/noticias/5-5-2023-oms-declara-fim-da-emergencia-saude-publica-importancia-internacional-referente>. Acesso em: 23 mai. 2023.

PÉCOUD, Antoine. Philosophies of migration governance in a globalizing world. **Globalizations**, v. 18, n. 1, p. 103–119, 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/14747731.2020.1774316>. Acesso em: 29 mai. 2023.

R4V. **Flash Update COVID-19 – 27 March**. 2020a. Disponível em: <https://www.r4v.info/en/document/r4v-covid-19-flash-update-27-march-2020>
Acesso em: 25 mai. 2023

R4V. **Flash Update COVID-19 – 8 April** 2020b. Disponível em: <https://www.r4v.info/sites/default/files/2021-06/R4V%20-%20Covid-19%20Flash%20Update%20%288%20May%202020%29.pdf>
Acesso em: 23 mai. 2023

R4V. **Flash Update COVID-19 – 17 April.** 2020c. Disponível em:
<https://www.r4v.info/en/document/r4v-covid-19-flash-update-17-april-2020>.
Acesso em: 23 mai. 2023

R4V. **Flash Update COVID-19 – 24 April.** 2020d. Disponível em:
<https://data.unhcr.org/en/documents/details/75767> . Acesso em: 23 mai. 2023

R4V. **Flash Update COVID-19 – 1 May.** 2020e. Disponível em:
<https://data.unhcr.org/en/documents/details/75914> . Acesso em: 23 mai. 2023

R4V. **Flash Update COVID-19 – 8 May.** 2020f. Disponível em:
<https://www.r4v.info/en/document/r4v-covid-19-flash-update-8-may-2020>.
Acesso em: 23 mai. 2023

R4V. **Flash Update COVID-19 – 15 May.** 2020g. Disponível em:
<https://www.r4v.info/pt/node/4621> . Acesso em: 23 mai. 2023

R4V. **Flash Update COVID-19 – 22 May.** 2020h. Disponível em:
<https://reliefweb.int/report/colombia/r4v-flash-update-covid-19-update-22-may-2020> . Acesso em: 23 mai. 2023

R4V. **Flash Update COVID-19 – 29 May.** 2020i. Disponível em:
<https://data.unhcr.org/es/documents/details/76705> . Acesso em: 23 mai. 2023

R4V. **Flash Update COVID-19 – 5 June.** 2020j. Disponível em:
<https://data2.unhcr.org/fr/documents/details/76650>. Acesso em: 23 mai. 2023

R4V. **Flash Update COVID-19 – 9 July.** 2020k. Disponível em:
<https://www.r4v.info/en/document/r4v-covid-19-flash-update-5-june-2020> .
Acesso em: 23 mai. 2023.

R4V. **Flash Update COVID-19 – 10 Aug.** 2020l. Disponível em:
<https://reliefweb.int/report/colombia/r4v-flash-update-covid-19-update-10-aug-2020> . Acesso em: 23 mai. 2023.

R4V. **Flash Update COVID-19 – 10 Sep.** 2020m. Disponível em:
<https://reliefweb.int/report/colombia/r4v-flash-update-covid-19-update-september-2020> . Acesso em: 23 mai. 2023.

R4V. **Flash Update COVID-19 – September** 2020n. Disponível em:
<https://data.unhcr.org/en/documents/details/79012> . Acesso em: 23 mai. 2023.

R4V. **Flash Update COVID-19 – October - November** 2020o. Disponível em:
<https://www.r4v.info/en/document/r4v-covid-19-flash-update-october-november-2020> . Acesso em: 23 mai. 2023.

R4V. **RMRP 2020 - Original and COVID19-Review.** 2020p. Disponível em:
<https://data.humdata.org/dataset/rmrp>. Acesso em: 23 mai. 2023.

R4V. **Flash Update COVID-19 – February – March 2021a.** Disponível em: <https://www.r4v.info/en/document/r4v-covid-19-flash-update-february-march-2021>. Acesso em: 23 mai. 2023.

R4V. **COVID-19 Flash Update – Regional – April – May; 2021b.** Disponível em: <http://www.r4v.info/en/document/r4v-covid-19-flash-update-april-may-2021>. Acesso em: 23 mai. 2023.

R4V. **COVID-19 Update June- July. 2021c.** Disponível em: <http://www.r4v.info/en/document/r4v-covid-19-flash-update-june-july-2021>. Acesso em: 23 mai. 2023.

R4V. **COVID-19 August - September. 2021d.** Disponível em: <http://www.r4v.info/en/document/r4v-covid-19-flash-update-august-september-2021>. Acesso em: 23 mai. 2023.

R4V. **Regional Refugee and Migrants Response Plan January- December 2021. 2021e.** Disponível em: <https://data.humdata.org/dataset/rmrp-2021-activity-repository>. Acesso em 25 mai. 2023.

R4V. **Regional Refuge and Migrants Response Plan January – December 2022. 2022a.** Disponível em: <https://data.humdata.org/dataset/rmrp-2022>. Acesso em: 25 mai. 2023.

R4V. **Refugiados y migrantes de Venezuela. 2023a.** Disponível em: <https://www.r4v.info/es/refugiadosymigrantes>. Acesso em 25 mai. 2023.

R4V. **Regional Refugee and Migrants Response Plan 2023-2024. 2023b.** Disponível em: <https://data.humdata.org/dataset/rmrp-2023-2024>. Acesso em: 25 mai. 2023.

SANTOS, Fábio Luis Barbosa dos. **Uma história da onda progressista sul-americana (1998-2016)**. São Paulo: Elefante, 2018.

SILVA, João Carlos Jarochinski; BÓGUS, Lucia Maria Machado; SILVA, Stéfanie Angélica Gimenez Jarochinski. Os fluxos migratórios mistos e os entraves à proteção aos refugiados. **Revista Brasileira de Estudos de Populacao**, v. 34, n. 1, p. 15–30, 2017. Disponível em: <https://rebepe.emnuvens.com.br/revista/article/view/837>. Acesso em: 29 mai. 2023

STANDLEY, Claire J. *et al.* Data and cooperation required for Venezuela’s refugee crisis during COVID-19. **Globalization and Health**, v. 16, n. 1, p. 1–8, 2020. Disponível em: <https://globalizationandhealth.biomedcentral.com/articles/10.1186/s12992-020-00635-7>. Acesso em: 29 mai. 2023.

TRIANDAFYLLIDOU, Anna. The global governance of migration: Towards a ‘messy’ approach. **International Migration**, v. 60 n.4 March, p. 1–9, 2021. Disponível em:

<https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/imig.12931>. Acesso em: 29 mai. 2023.

UEBEL, Roberto Rodolfo Georg; SOSA MÁRQUEZ, Lara; FRÖHLICH, Matheus. Governança migratória e pandemia da COVID-19: a resposta brasileira à crise migratória de venezuelanos pela Operação Acolhida. **Monções: Revista de Relações Internacionais da UFGD**, v. 10, n. 20, p. 107–140, 2021. Disponível em: <https://ojs.ufgd.edu.br/index.php/moncoes/article/view/14671>. Acesso em: 29 mai. 2023

VERA ESPINOZA, Marcia *et al.* Towards a typology of social protection for migrants and refugees in Latin America during the COVID-19 pandemic. **Comparative Migration Studies**, v. 9, n. 1, p. 1–28, 2021. Disponível em: <https://comparativemigrationstudies.springeropen.com/articles/10.1186/s40878-021-00265-x>. Acesso em: 29 mai. 2023.

VILLAMAR, María del Carmen Villarreal. Multilateralismo, crise e migração venezuelana: o Grupo de Lima e o Processo de Quito em perspectiva comparada. **Revista Brasileira de História & Ciências Sociais**, v. 13, n. 26, p. 104–140, 2021. Disponível em: <https://periodicos.furg.br/rbhcs/article/view/13673>. Acesso em: 29 mai. 2023.

VILLAMAR, María del Carmen Villarreal. Regionalismos e Migrações Internacionais na América do Sul: Contexto e Perspectivas Futuras sobre as Experiências na Comunidade Andina, no Mercosul e na Unasul / Regionalisms and International Migration in South America: Context and Future Perspectives on. **Espaço Aberto**, v. 8, n. 2, p. 131–148, 2018. Disponível em: <https://revistas.ufrj.br/index.php/EspacoAberto/article/view/20197>. Acesso em: 29 mai. 2023

Artigo recebido em: maio de 2023.
Artigo aprovado em: julho de 2023.

A COVID-19 E OS IMPACTOS NA VIDA DE IMIGRANTES BRASILEIROS RESIDENTES NO NORTE DE PORTUGAL

*Pedro M. Staevie*⁵⁰
UNILA

Resumo

O presente trabalho busca trazer uma breve exposição sobre as repercussões da epidemia de Covid 19 na vida de alguns brasileiros/brasileiras que havia entrevistado durante investigação sobre a imigração brasileira no norte de Portugal (especificamente no Minho) realizada entre fevereiro de 2019 e março de 2020. Depois da “deflagração” da pandemia, foram mantidos contatos com alguns dos entrevistados, em busca de compreender os impactos que a pandemia havia causado em suas vidas, entre eles os impactos “migratórios”. Do total de 40 entrevistados, mantemos contato com 6 deles que nos relataram o que havia ocorrido em suas vidas, como o retorno ao Brasil, a remigração para outro país, a saída e o retorno a Portugal, dentre outras consequências observadas.

Palavras-chave: migração, Covid-19, Minho, brasileiros, brasileiras.

COVID-19 AND THE IMPACTS ON THE LIVES OF BRAZILIAN IMMIGRANTS LIVING IN NORTHERN PORTUGAL

Abstract

The present work seeks to bring a brief exposition on the repercussions of the Covid 19 epidemic in the lives of some Brazilian men and women who had been interviewed during an investigation into Brazilian immigration in the north of Portugal (specifically in Minho) carried out between February 2019 and March de 2020. After the “outbreak” of the pandemic, contacts were maintained with some of the interviewees, seeking to understand the impacts that the pandemic had caused on their lives, including the “migratory” impacts. Of the total of 40 interviewees, we kept in contact with 6 of them who told us what had happened in their lives, such as returning to Brazil, re-emigrating to another country, leaving and returning to Portugal, among other observed consequences.

Keywords: migration, Covid-19, Minho, Brazilians, Brazilian women.

⁵⁰ Doutor em Desenvolvimento Socioambiental (NAEA/UFPA). Docente do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas e Desenvolvimento (PPGPPD) e dos Cursos de Ciências Econômicas e Administração Pública e Políticas Públicas da UNILA. E-mail: pedro.staevie@unila.edu.br.

1. INTRODUÇÃO

A partir do ano de 2016, o número de brasileiros vivendo na região do Minho português cresce significativamente (distritos de Braga e Viana do Castelo). Verifica-se um incremento de aproximadamente 9,0% no número de brasileiros vivendo na região entre 2015 e 2016, associado à recuperação econômica portuguesa naqueles dois anos, além do próprio agravamento da crise econômica brasileira, intensificada justamente a partir de 2015. No ano de 2021, o Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF), apontava para aproximadamente 13 mil brasileiros com autorização de residência vivendo no Distrito de Braga, sendo, aproximadamente, 5,8 mil homens e 7,2 mil mulheres. No total do país, em março de 2022 se chegou à marca de quase 212 mil brasileiros com autorização legal de residência (SEFSTAT, 2023). Segundo Victor Barros, professor brasileiro da Universidade do Minho, seriam mais uns 40 mil indocumentados, não legalizados no país (VEJA, 2022). Os dados do mesmo Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF) mostram que o número de brasileiros em situação regular no país mais do que dobrou nos últimos dez anos, turbinada no último ano pela abertura das fronteiras pós-pandemia e integrada por pessoas jovens com alto nível educacional formal, estudantes de nível superior (e pós-graduações) e aposentados com elevado poder aquisitivo. (VEJA, 2022).

Voltando nosso olhar novamente para o Minho, o percentual dos (as) nascidos (as) no Brasil no total de imigrantes estrangeiros residentes naquela região fica acima dos 30% desde 2012, muito acima da média nacional, em torno de 20%. Em termos absolutos também se verifica um incremento, em particular entre 2015 e 2016. Neste ponto o acréscimo de brasileiros (as) foi também mais elevado que do total de estrangeiros – 9% frente a 7,3%. (SEFSTAT, 2023). Segundo matéria do Jornal *O Minho*, de 09 de janeiro de 2023, em entrevista com o presidente da Câmara Municipal (equivalente a prefeito no Brasil) de Braga (município), o número de brasileiros/brasileiras na cidade se encontra na casa dos 15 mil, ou cerca de 8% da população do município. Ainda segundo o dirigente, Braga é a cidade que mais cresceu no país, sendo que pelo menos a metade deste crescimento deve-se aos imigrantes (em sua maioria brasileiros).

Ao analisar os dados de 2017 de todos os 18 distritos continentais verificou-se incremento na comunidade brasileira residente na quase totalidade deles. As

exceções foram Portalegre (- 3,9%), Santarém (- 2,5%) e Setúbal (- 3,0%). Nos casos de Portalegre e Setúbal, a comunidade brasileira seguiu a tendência de redução geral no número de estrangeiros residentes, (- 0,6%) e (- 0,7%), respectivamente. Em Santarém, a redução na comunidade brasileira foi de 2,5%; entretanto, em termos gerais, houve um acréscimo tímido de apenas 0,5% no total de estrangeiros residentes (SEFSTAT, 2023).

Naqueles distritos onde houve crescimento da comunidade brasileira (15 dos 18 continentais), em 12 deles o incremento se deu à uma taxa superior à média geral de incremento de estrangeiros, às exceções de Beja, onde a taxa de aumento de brasileiros foi da ordem de 4,5%, frente aos 11,5% no incremento geral; Faro, 3,0% contra 8,7% e; Lisboa, onde a comunidade brasileira cresceu apenas 1,7%, ao passo que o incremento geral de estrangeiros residentes foi da ordem de 5,2%. É particularmente interessante observar que a taxa de incremento de brasileiros e brasileiras em alguns Distritos é muito expressiva, bem acima da média geral. Destacam-se aqui os Distritos de Bragança (32,6%), Braga (19,1%) e Porto (17,5%), localizados no Norte do país, mostrando uma possível reversão de tendência do fluxo de brasileiros para o Centro-Sul, regiões historicamente importantes na imigração brasileira para Portugal (SEFSTAT, 2023).

Assim, no ano de 2017, residiam com autorização legal de residência na região do Minho (Distritos de Braga e Viana do Castelo), 14.480 estrangeiros, dos quais 4.907 brasileiros/brasileiras (33,9%). A participação dos brasileiros nos diferentes distritos eram: 4.105 no Distrito de Braga (36,3%) e; de forma mais tímida, mas não menos expressiva, 802 indivíduos no Distrito de Viana do Castelo, que representavam aproximadamente 25, 4% do total de residentes estrangeiros naquele Distrito (SEFSTAT, 2023).

No Distrito de Braga, os municípios de Braga e Guimarães (nossos locais de objeto de pesquisa), possuíam os seguintes números de estrangeiros residentes no ano de 2017 (dados do SEF): 6.122 e 1.485, respectivamente. O total de brasileiros/brasileiras no município de Braga era de 2.459 (40,16%), ao passo que em Guimarães viviam naquele ano 537 indivíduos (36,2%). Em 2016 eram 1899 brasileiros/brasileiras residindo em Braga (35,7%) e 508 vivendo em Guimarães (36,1%). Já no ano de 2018 o número de brasileiros/brasileiras apresenta um

aumento de aproximadamente 51%. Quanto aos dois municípios em consideração, 50,3% (4.029) dos estrangeiros residentes em Braga eram de nacionalidade brasileira, enquanto dos 1.801 estrangeiros em Guimarães, 690 (38,3%) eram brasileiros ou brasileiras. Em Braga município observa-se uma taxa de crescimento de nacionais brasileiros de 63,8% e, em Guimarães, de 28,5%. Neste último município, das 382 solicitações de residência concedidos em 2018, 53% foram de pessoas com nacionalidade brasileira. Estas taxas ratificam a relevância dos dois municípios como importantes receptores de imigrantes de nacionalidade brasileira no Distrito de Braga (SEFSTAT, 2023).

O Relatório de 2019 (com dados referentes a 2018), que apresenta os dados sobre a imigração documentada (cidadãos estrangeiros com autorização de residência no país), apontou um crescimento significativo na Região do Minho, sobretudo no Distrito de Braga, em particular nos concelhos (municípios) de Braga e Guimarães. Os dados do SEF mostraram que entre 2008 e 2018 o número de brasileiros com autorização de residência no município de Braga aumentou aproximadamente 150%, chegando a quase sete mil indivíduos (7,0 mil). Atualmente Braga (município) se encontra no pódio dos maiores destinos da imigração de brasileiros e brasileiras para Portugal. Novamente recorrendo aos dados do SEF, verificamos aproximadamente 8 mil nascidos no Brasil que moram em Braga (município) (SEFSTAT, 2023).

Por outro lado, o município de Guimarães é o segundo mais populoso do distrito de Braga e, também, o segundo em número de brasileiros residentes, além figurar na segunda posição em termos de PIB no Distrito de Braga. Essas informações servem tão somente para ratificarmos a importância do estudo do fenômeno migratório de brasileiros em direção a este importante concelho minhoto. No período de (1) um ano de residência no município, verificou-se nítido incremento de brasileiros vivendo na localidade. Não havia dia que não encontrasse pelas ruas da cidade e no comércio em geral, brasileiros ou brasileiras trabalhando ou consumindo. Dessa forma, percebeu-se a importância do concelho de Guimarães no fenômeno migratório contemporâneo de brasileiros e brasileiras para o território português.

Por isso, entendemos como importante a pesquisa que realizamos entre 2019 e 2020 sobre a imigração brasileira para a região do Minho. Voltamos a sublinhar que, nesta região, o percentual de imigrantes brasileiros (as) no total de imigrantes estrangeiros, é de aproximadamente 32%, acima dos 20% médios constatados no total do país. Destacamos ainda a importância do sexo feminino nesta imigração, chegando a representar 65% do total de nascidos no Brasil residentes no Minho (SEFSTAT, 2023). Destarte, como estudo empírico, a pesquisa realizada ajudou a compreender o processo migratório de brasileiros (as) em direção a Portugal, particularmente para a região do Minho, local escolhido para a investigação. Como apontado anteriormente, as estatísticas do SEF de 2021 apontavam aproximadamente 13 mil brasileiros/as residindo no Distrito de Braga.

2. METODOLOGIA E RESULTADOS DA INVESTIGAÇÃO INICIAL

Feitas as considerações anteriores, passamos então a apresentar os resultados obtidos na pesquisa inicial, realizada, como já destacado, entre janeiro de 2019 e março de 2020. No início do segundo mês do ano de 2019, encetamos a realização das entrevistas junto aos imigrantes brasileiros e brasileiras residentes nas cidades escolhidas. No primeiro momento, não foi estipulado qualquer “filtro” no “tipo” de imigrante a ser entrevistado. Escolhíamos os imigrantes de forma aleatória, a partir de contatos realizados em diferentes locais das duas cidades. O “achamento” não era difícil, tendo em vista ser bastante visível a atuação dos brasileiros no setor de restaurantes/lanchonetes/cafés (o que em Portugal se denomina setor de Restauração). Em alguns casos a tarefa foi facilitada, como no caso da Churrascaria Guimarães e o Dom Pastel, estabelecimentos comerciais que faziam referência ao Brasil (com adesivos ou bandeiras do Brasil, por exemplo), de propriedade de brasileiros. Outro lugar de “achamento” de brasileiros foi no Centro Comercial Triângulo, na cidade de Guimarães. Naquele centro comercial encontrava-se uma loja denominada “Sabores do Brasil”, onde eram vendidos diversos produtos brasileiros, como farinha de mandioca, chocolate, rapadura e até erva mate. De propriedade de uma portuguesa, era um local de presença constante de cidadãos brasileiros.

A partir do que acreditamos ser a principal forma para a compreensão do fenômeno abordado, privilegamos a fala dos indivíduos como fonte primária para a realização da pesquisa. Como afirma Vianna (1998, p. 10), esta estratégia de abordagem é capaz de “incorporar o significado e a intencionalidade como fundamentais às construções humanas, contidas em seus atos, relações e estruturas sociais”. Vale salientar que, mesmo sem a “rigidez” defendida pela metodologia científica, coletamos informações de maneira “solta” com alguns imigrantes. Ao encontrar um brasileiro em um estabelecimento comercial por exemplo, lhe fazia algumas perguntas básicas para compreender sua trajetória de vida, auxiliando na compreensão do fenômeno que pesquisava. Destas fontes orais foram realizadas algumas anotações para análises futuras, mas na apresentação dos resultados da investigação, foram levados em consideração apenas os que foram entrevistados formalmente.

Assim, foram entrevistados/as 38 imigrantes brasileiros/brasileiras, sendo 37 entre Guimarães (26) e Braga (11) e uma (1) pessoa na cidade de Valença, cidade fronteira à Espanha, no Distrito de Viana do Castelo, ainda na região do Minho. Naquele momento entendemos ser importante entrevistar ao menos uma pessoa do outro distrito minhoto que não o de Braga. O número de entrevistados não foi previamente estabelecido para a pesquisa. Considerando a investigação científica como um processo em que as questões são pensadas e reformuladas durante seu desenvolvimento, não está definido previamente o perfil dos possíveis entrevistados, tampouco o número deles. Como aponta Demartini (2005, p. 94), “a seleção dos entrevistados pode e deve ser revista”. A não escolha dos futuros entrevistados por critérios numéricos, segundo Minayo (1992, p. 32), não interfere na pesquisa, pois numa abordagem qualitativa, *“uma amostra ideal é aquela capaz de refletir a totalidade nas suas múltiplas dimensões”*.

3. CONSIDERAÇÕES INICIAIS SOBRE OS IMIGRANTES E O FENÔMENO ABORDADO

No tocante ao perfil dos imigrantes, observou-se uma diversidade de locais de nascimento, ainda que a maior incidência tenham sido os estados de São Paulo e Rio de Janeiro. Dos 38 entrevistados, 11 nasceram em São Paulo e 10 no Rio de Janeiro (Estados). Do estado paulista surgiram como locais de nascimento as cidades de Santos (maior incidência, com 04 indivíduos), Itupeva, São Paulo, Mogi das Cruzes, Campinas, Mogi-Guaçu e Araras. Já do estado fluminense, as cidades de nascimento dos entrevistados foram: Rio de Janeiro (07 indivíduos, a maior incidência geral), Belford Roxo, Nova Iguaçu e Niterói.

Os demais estados de nascimento foram Rio Grande do Sul (3), Pernambuco (3), Minas Gerais (2), Ceará (2), Bahia (2), Pará (1), Rondônia (1), Distrito Federal (1). Como cidades de nascimento nestes estados, apareceram Canaã dos Carajás (PA), Iguatama (MG), Governador Valadares (MG), Nova Brescia (RS), Porto Alegre (RS), Caxias do Sul (RS), Recife (PE), Cuiabá (MT), Fortaleza (CE), Guaraciaba do Norte (CE), Porto Velho (RO), Salvador (BA) e Brasília (DF). Daqueles não entrevistados oficialmente, os Estados de nascimento foram: Goiás, Santa Catarina, Amazonas, Espírito Santo e Sergipe.

Por outro lado, procurou-se saber o último local de residência (ULR) imediatamente anterior ao local de residência no momento da entrevista. De todos os entrevistados, 28 tinham como ULR o próprio Brasil, 7 (sete) Portugal (moravam em outro município português imediatamente antes do local de residência no momento da entrevista), 1 (um) na Nova Zelândia e 1 (um) na Espanha. Ao considerar a trajetória total dos (as) imigrantes, alguns já haviam residido no Canadá, na Espanha, na Irlanda, na Itália e na Argentina em algum momento de suas vidas, mas não imediatamente anterior ao da residência atual. No caso da (única) pessoa que havia residido na Argentina (Córdoba), este país foi seu último país de residência imediatamente anterior à sua fixação em Portugal, mas não seu último local de residência antes do atual. Para ser mais preciso, esta imigrante que residia atualmente em Guimarães, havia morado em Braga durante um ano antes de se mudar para Guimarães. De Córdoba foi para Braga e após 1 (um) ano foi residir em Guimarães. De outros países (exceto próprio Portugal), apareceram como ULR

Dublin (Irlanda), Auckland (Nova Zelândia) e Valência (Espanha). Já em Portugal, apontam-se os municípios do Porto (2), Setúbal, Lagos (região do Algarve), Sintra, Viseu e Viana do Castelo.

Na comparação entre Guimarães e Braga, alguns depoentes (empreendedores) afirmaram que para os negócios Braga era melhor, visto que a “colônia” brasileira era muito maior. Sem embargo, o custo dos aluguéis comerciais dificultava a abertura de negócios naquela cidade. Entretanto, todos afirmavam que Guimarães era uma cidade mais agradável para viver do que Braga, pois na “cidade berço” encontraram a tão almejada qualidade de vida. O seguinte depoimento ilustra esta passagem: *“Gosto de Guimarães, muito mais do que Braga. E continua: Vivi um ano em Braga. A gente precisa de transporte público pra todo o lado. Aqui faço tudo a pé, a cidade é linda, agradável”*.

Quanto às razões que levaram os depoentes a saírem do Brasil (segundo os próprios imigrantes), as principais foram: fugir da violência urbana; melhor qualidade de vida fora do Brasil; *“Brasil se paga muito e não se tem retorno. Se trabalha só para pagar conta”*; conhecer uma nova cultura; viver em outro país; dar uma melhor educação/vida para os filhos fora do Brasil; ter filhos (para alguns ter filhos no Brasil era muito “complicado”).

Já as principais motivações para a imigração para Portugal foram: língua; redes (amizade e/ou parentesco); “propaganda” sobre Portugal no Brasil; ter nacionalidade portuguesa ou de outro país europeu; ideia de uma maior facilidade de visto; Portugal como um “trampolim” para outros países europeus. Um interlocutor, já aposentado no Brasil, afirmou ter decidido viver em Guimarães com o objetivo de ajudar a filha que não estava conseguindo emprego em Portugal e, para auxiliá-la resolveu abrir uma pastelaria/café na cidade. Assim, ao contratá-la como funcionária, conseguiu regularizá-la no país, obtendo visto de residência para trabalho.

As razões para viver nas cidades de Guimarães ou Braga mais relatadas pelos entrevistados foram: redes sociais (amigos e/ou parentes); antepassados da região; cidades menores; não gostar de Lisboa ou Porto; custo de vida menor; custo para os negócios menor do que em Lisboa ou Porto. É interessante assinalar, como já dito

anteriormente, que alguns mudaram de Braga para Guimarães por já acharem Braga maior, mais “confusa”, mais “bagunçada”.

Cabe destacar ainda que alguns imigrantes (empreendedores) exerciam atividades remuneradas (empregados) em outras empresas, como o caso de um imigrante proprietário de uma pastelaria (café) e que trabalhava como entregador de aplicativo em Guimarães. Conforme este imigrante, *“o que ganho como entregador do Glovo é pouco, mas já paga a minha conta de água aqui do café”*. Outra imigrante, também proprietária de uma pastelaria em Guimarães, trabalhava numa grande empresa de seguros. Nas palavras da depoente, *“tudo que eu ganho na Fidelidade é para investir aqui na pastelaria”*.

De outra parte, alguns empreendedores ainda possuíam negócios no Brasil. Foi o caso, por exemplo, de um barbeiro de Guimarães (proprietário de barbearia), que mantinha sociedade em uma barbearia na cidade de São Paulo, sua cidade de origem. Outro empreendedor, dono de uma academia de jiu-jitsu e sócio de um sushi bar na cidade de Braga, advogado de formação, mantinha sociedade no seu antigo escritório de advocacia em Nova Iguaçu, RJ. Já outra empreendedora, proprietária de uma fábrica de alimentos, também em Braga, era dona de uma empresa de captação de recursos humanos em Salvador, Bahia.

Sobre a permanência em solo português, a principal (e genérica) razão narrada pelos depoentes foi, resumidamente, ter conseguido em Portugal a desejada *qualidade de vida* que buscavam quando decidiram se mudar para o país. Para estes imigrantes, três elementos foram fundamentais para a permanência naquele país (que caracterizava a qualidade de vida): a qualidade da educação para os filhos, o sistema de saúde português e o *“andar tranquilo nas ruas, sem preocupação”*. A termos de exemplo, dois relatos são importantes para entender essa permanência. No primeiro, uma imigrante relatou que seu filho possuía diabetes e necessitava utilizar um chip para monitorar a doença, que em Portugal lhe custava 30 euros mensais (o chip deveria ser trocado a cada 15 dias), ao passo que no Brasil custaria *“quase três mil reais”/mês*. Contou ainda que o aparelho utilizado para a leitura do chip era gratuito em Portugal, e que no Brasil custava em torno de 1,0 mil reais. O seguinte relato aborda outro elemento, mas também fundamental na permanência dos brasileiros em território português: *“No Brasil, precisava pagar mais de mil reais*

por mês para ter uma escola boa pra minha filha. Aqui não pago nada e a escola é ainda melhor. Tem muitas atividades extras pra ela". Cabe destacar que em Portugal o ensino público é obrigatório para as crianças acima de 5 anos, considerado de excelente qualidade pelos pais e mães brasileiros entrevistados.

Entretanto, no início do ano de 2020, a vida de muitos desses imigrantes (e de outros mais) sofreu uma importante reviravolta, a partir de um fenômeno sanitário que entraria para os anais de história contemporânea.

4. NO MEIO DO CAMINHO TINHA UMA PANDEMIA, TINHA UMA PANDEMIA NO MEIO DO CAMINHO

Após alguns alertas de casos de pneumonia ainda em 2019 na cidade de Wuhan e a confirmação por parte do governo chinês da identificação de um novo tipo de coronavírus, em 07 de janeiro de 2020, a Organização Mundial da Saúde (OMS) declarou em 11 de março daquele ano o estado pandêmico em relação à nova cepa encontrada inicialmente na China. Tratava-se de uma nova cepa de coronavírus que não havia sido identificada anteriormente em seres humanos, que passava a se espalhar por várias regiões do mundo. A designação de pandemia reconhecia a emergência sanitária e a compreensão de que o vírus estava se alastrando rapidamente por diversas regiões e países do mundo. Naquele momento, segundo afirmava a OMS, o número de casos fora da China havia aumentado 13 vezes nas duas semanas anteriores à declaração pandêmica e o número de países afetados triplicara. Eram mais de 118 mil casos ao redor do mundo e aproximadamente 4, 3 mil mortes.

Inevitavelmente, a COVID – 19 desencadeou uma série de medidas restritivas ao deslocamento populacional, como as medidas de isolamento e distanciamento social recomendadas pela própria Organização Mundial da Saúde. Num primeiro momento, a OMS se posicionou contra a adoção restritiva de viagens internacionais, focando suas recomendações no movimento interno de pessoas. Ainda assim, vários países adotaram medidas restritivas à entrada de cidadãos de outros países em seu território visando a não propagação do vírus. Em alguns momentos pessoas oriundas de certos países foram o principal “alvo” destas políticas restritivas adotadas por diversas nações ao redor do mundo. Em importante documento

lançado em setembro de 2020, em meio a um número crescente de casos da doença e ainda em um cenário de certo “desconhecimento” sobre a enfermidade, Leão e Fernandes (2020) afirmaram ser nítido que as medidas restritivas aos movimentos migratórios eram muito mais draconianas e duradouras do que aquelas que recaíam sobre a mobilidade das pessoas dentro dos países, nos centros urbanos acossados pela COVID-19, além também de mais brandas aos turistas que se encontravam já em seus respectivos territórios. Nesta linha, citam Ventura (2016, p. 62) para reforçar a ideia da discriminação em relação ao estrangeiro nestes momentos da história: “a associação entre o estrangeiro e a doença acompanha a história das epidemias”, mantendo até os dias de hoje “o seu potencial de induzir ou justificar violações de direitos humanos” (Ventura, 2016, apud Leão e Fernandes, 2020).

Não por acaso, segundo nos ensinam Silva e Pierro (2020), como já apontamos, as primeiras medidas adotadas por diferentes governantes ao redor do mundo foram as restrições de mobilidade humana, com o pronto fechamento de suas fronteiras. Segundo Svetlana Ruseishvill (2020, p. 160), citada por Silva e Pierro (2020) “paradoxalmente, o direito ao livre movimento, um dos pilares do liberalismo, parece ter se tornado o maior aliado do vírus mortal que põe em xeque a estrutura demográfica, econômica e social da vida coletiva contemporânea”. Assim, em pouco tempo, “caiu sobre os imigrantes ao redor do mundo o peso redobrado da xenofobia” (Silva e Pierro, 2020, p. 5). O preconceito que já recaía sobre os imigrantes ao longo dos últimos anos, fortalecido pela ascensão de governos nacionalistas em várias partes do mundo, recrudesciu.

Como nos mostram Silva e Pierro (2020) em maio de 2020, a OIM (Organização Internacional para as Migrações) declarou que 219 países haviam imposto algum tipo de restrição de entrada de imigrantes em suas fronteiras, como ressalvas na entrada de passageiros oriundos de áreas consideradas de risco, medidas sanitárias compulsória como quarentena, por exemplo, ou interrupção de concessão dos vistos de entrada. Para as autoras, no contexto da pandemia de Covid-19, a vinculação de “vírus” e “doença” com “migrantes estrangeiros” foi tão intensa que, no dia 8 de maio de 2020, o Secretário-Geral da ONU, António Guterres, sentiu-se obrigado a emitir um comunicado, solicitando que líderes políticos, que a sociedade civil, que as instituições de ensino, que os veículos midiáticos e que líderes

religiosos fizessem “um esforço coletivo para acabar com o discurso de ódio desencadeado pela pandemia” (IFRANGEER; DAL POGGETTO, 2020, p. 171). O comunicado do Secretário também apelava, segundo as mesmas autoras, “para a desconstrução da ideia de que migrantes e refugiados seriam “fonte do vírus” nos territórios” (p.5).

Assim sendo, pode-se afirmar que no âmbito dos fluxos migratórios internacionais, os processos “foram marcados por uma drástica ruptura global” (Silva; Pierro, 2020, p.3), sobretudo em função das medidas adotadas pela maioria dos países na tentativa de conter o avanço da Covid-19. Segundo Baeninger (2020, p. 211), o fechamento das fronteiras foi capaz de interromper praticamente todas as modalidades de deslocamentos da população mundial: “desde fluxos migratórios internacionais de longa distância, de vizinhança, fronteira, mobilidade do turismo, mobilidade estudantil até os deslocamentos intraurbanos nas cidades e seus bairros.” Claramente, o fechamento de fronteiras reforça a ideia defendida por Ventura (2016), ao mesmo tempo que gera fortes impactos econômicos, particularmente em alguns setores, como o turismo, amplamente dependente do fluxo de pessoas entrantes no país (a ser visitado).

No caso brasileiro, o governo sancionou as Leis 13.979/2020 e 14.035/2020, em fevereiro e agosto de 2020, respectivamente. Ambas as leis continham as restrições excepcionais e temporárias para a entrada e saída do país, gerando importante impacto nos movimentos migratórios adstritos ao país. Por intermédio de diversas portarias (ministeriais e interministeriais) o governo brasileiro impediu a entrada no país por via terrestre a partir de 19 de março daquele ano, à exceção de brasileiros (natos ou naturalizados), imigrantes com residência no país ou parentes próximos de brasileiros. No mês de março daquele mesmo ano o governo proibiu também a entrada por via aérea, inicialmente para cidadãos de alguns países específicos e, logo depois, para pessoas oriundas de todos os países. Já no mês de junho, algumas restrições passaram a ser afrouxadas e, em julho, diminuem ainda mais, “na prática, admitindo a quase a totalidade dos casos de entrada para turismo, migração temporária ou permanente” (Leão e Fernandes, 2020, p. 24). Não obstante, a forma de tratamento com as pessoas oriundas da Venezuela foi mais emblemática, pois foi o primeiro país que o governo brasileiro “apontou” quando iniciou o

processo de restrições à entrada no país. Através de portarias contestadas (mas não invalidadas) judicialmente, definiu critérios mais rígidos, como, por exemplo, a proibição da circulação de pessoas em cidades fronteiriças, o que não aconteceu com cidadãos de outras fronteiras (estrangeiros) (Leão e Fernandes, 2020).

Já Portugal, país do qual se trata no presente artigo, as políticas foram completamente distintas daquelas adotadas pelo Brasil e por outros países do mundo. Enquanto o mundo inteiro adotou medidas restritivas aos imigrantes, a nação lusa ofereceu residência temporária para imigrantes que tinham processo de solicitação em aberto, além de conceder automaticamente alargamento de prazo de residência legal. Estas ações de caráter humanístico tinham como objetivo permitir aos imigrantes a utilização dos serviços de saúde pública e às medidas de proteção sociais emergenciais. Facilitaria ainda “o acesso às prestações sociais de apoio, celebrações de contratos de arrendamento, celebração de contratos de trabalho, abertura de contas bancárias e contratação de serviços públicos essenciais” (Leão e Fernandes, 2020, p. 26).

Mesmo com toda esta política, a Organização Internacional das Migrações (OIM) em Portugal apontou, segundo Leão e Fernandes (2020), um aumento no número de solicitações de retorno voluntário durante o ano de 2020. No primeiro semestre daquele ano, contabilizou-se um total de 472 pedidos, ao passo que no mesmo período do ano anterior, foram apenas 322. Um dos principais motivos apontados pelos autores foi a dificuldade de obtenção de renda em consequência do fechamento das atividades comerciais e de serviços em função da pandemia, haja visto que a maior parte dos brasileiros/brasileiras são empregados nestes tipos de atividade econômica (Leão e Fernandes, 2020).

Obviamente, aqueles brasileiros e brasileiras que foram entrevistados na pesquisa referida no início do texto, de alguma forma foram afetados pelo cenário pandêmico e as consequentes medidas de isolamento social e fechamento das atividades comerciais e de serviços, como dito acima.

Um de nossos entrevistados da pesquisa, contatado durante o período pandêmico, que era proprietário de uma academia de jiu-jitsu na cidade de Braga, nos deu o seguinte relato:

Cara, as coisas tão muito complicadas. Eu não sei onde a gente vai chegar. Nem aqui nem no Brasil. No Rio de Janeiro eu acho que daqui a pouco vão começar a saquear tudo, não tem jeito. A galera vai passar fome, não vai ter quem segure. Não sei o que pode acontecer com a minha família, eles tão lá, vão invadir a casa deles [...]. Pra mim aqui tá difícil. Os caras fecharam tudo mesmo, isolamento total. Eu tenho uma academia de jiu-jitsu, é contato e contato. O nosso sushi também tá fechado. Não sei como a gente vai fazer. Acho que a gente não vai aguentar.

Esse interlocutor, de origem fluminense, havia chegado há alguns anos na cidade de Braga, onde montara uma academia de jiu-jitsu e, segundo seu relato na pesquisa inicial, o “negócio” ia muito bem, com boas perspectivas de crescimento. Quando da pandemia, como mostrado no relato acima, a situação se tornou extremamente complicada. Além de sua própria “sobrevivência” em Portugal, havia uma grande preocupação de sua parte com o que poderia acontecer na sua cidade natal, em particular com a sua família. Esse imigrante possuía ainda um escritório de advocacia (sua área de formação no ensino superior) no Rio de Janeiro, mas, que segundo ele, muito provavelmente não suportaria pelas medidas sanitárias impostas também no Brasil. Este relato foi dado nos primeiros meses da pandemia. Após este contato, não tive mais conversas com o imigrante.

Já uma imigrante que vivia na cidade de Braga e era *personal trainer*, nos concedeu o seguinte relato:

Eu tinha te falado né, que eu já estava querendo ir morar nos Açores, na casa de minha irmã. E essa covid acelerou essa vontade. Sei lá se é isso mesmo, mas a gente se sente mais seguro, é um lugar com bem menos gente que Braga. Meu marido e eu estávamos planejando vir só mais no final do ano, mas aí resolvemos vir antes, achamos que seria mais seguro.

No caso desta interlocutora, não chegou a fazer referência a grandes problemas de ordem financeira, apenas sobre esta mudança de planos, ou seja, o adiamento de sua ida para a ilha Terceira, onde residia sua irmã. Entretanto, percebe-se na sua fala que havia uma preocupação com a segurança em relação à contaminação, pois acreditavam que na ilha, o perigo da contaminação poderia ter sido menor. Ainda que não tenha feito muitas considerações sobre esse “adiamento”, é muito provável que tenha causado impactos no

planejamento/organização da mudança. Este relato também foi dado nos primeiros meses da pandemia de Covid-19.

Já uma terceira imigrante apresenta um relato bastante “emotivo” sobre a transformação ocorrida com a pandemia:

Você lembra que eu tinha contado que meu marido pediu uma licença não remunerada para ir pra lá fazer o Mestrado, mas que a gente não sabia se ia voltar ou não. Nossa tendência era ficar, por causa daquelas coisas que te falei aquela vez. Era quase certo. Mas aí fiquei com medo de nunca mais ver a minha mãe. Fiquei morrendo de medo que ela pudesse morrer de Covid.

Esta interlocutora, residente em Guimarães no momento da pesquisa, havia se mudado para aquela cidade acompanhando o marido, servidor público, para a realização de um Mestrado. Relatou naquele momento (e relembra isso no relato acima) que o marido havia pedido licença não remunerada pois não tinham certeza se voltariam, pois, caso não voltassem e a licença tivesse sido com remuneração, seria obrigado a ressarcir o erário público. A condição laboral do marido permitia esta “experiência”, que, pelo seu último relato, havia sido positiva, o que acabou fazendo com que decidissem permanecer em Portugal. Entretanto, a pandemia mudou os planos, fazendo-os retornar ao Brasil em função do receio descrito anteriormente.

Um quarto imigrante, proprietário de um bar na cidade de Guimarães, nos contou o seguinte:

Não tô mais em Guimarães, mano. Eu vim aqui pra Inglaterra, meu irmão tá morando aqui. Lá em Portugal tava brabo, não tinha apoio nenhum. O governo não tava ajudando em nada. E os caras da PSP estavam enchendo meu saco, por que eu era brasileiro. Eles não enchiam o saco dos portugueses dos outros bares.

O relato acima mostra que mesmo com as medidas mais “camaradas” do governo português, a pandemia não deixou de afetar, como se era de esperar, os imigrantes.

Entretanto, este imigrante retornou a Portugal, retomando a mesma atividade quando da sua saída, isto é, reabriu o estabelecimento (bar) que possuía na cidade de Guimarães. “As coisas não saíram como o esperado” e acabou retornando quando “as coisas começaram a melhorar”. Quando do início da pandemia tinha como projeto investir numa microcervejaria (em seu bar já produzia em uma pequena escala, mas a ideia era em breve montar uma microcervejaria, para aumentar a produção), mas a pandemia inviabilizou o empreendimento. Este bar é um importante ponto de encontro de brasileiros, em particular de estudantes de ensino superior que estudam na Universidade do Minho.

Já uma imigrante que trabalhava em uma empresa do ramo industrial na cidade de Guimarães nos deu um relato afirmando ter percebido um aumento da xenofobia no referido concelho:

Acabei me mudando pra Lisboa, aqui tá melhor. É uma cidade cosmopolita, as pessoas têm a mente muito mais aberta. Lá em Guimarães eu comecei a sofrer mais preconceito com esse negócio da pandemia. Você sabe que lá é um lugar muito das pessoas serem religiosas, mais assim, conservadoras. Já tem um preconceito com a mulher brasileira e agora ficou pior. Aqui em Lisboa não tem isso.

O relato acima é interessante, pois, a interlocutora não retornou para o Brasil ou reemigrou para outro país (talvez pelas restrições impostas), mantendo-se em Portugal, mas se mudando para Lisboa, segundo ela uma cidade onde não sentia o preconceito que sentia em Guimarães. Assim, apesar de sofrer um impacto com a pandemia (aumento do preconceito), a “solução” se deu no próprio país de acolhimento. Este relato foi dado já ao final do ano de 2020.

Já uma sexta interlocutora, brasileira residente em Guimarães, proprietária de uma indústria de produção de bebidas nos contou o seguinte (relato dado nos primeiros meses de pandemia):

A situação tá desesperadora. A gente fechou a fábrica, não tinha como continuar. Acabou tudo. Já estávamos exportando pra Espanha, aí veio essa pandemia e tudo acabou. Investimos mais de 10 mil euros e agora não sei o que fazer. Vou tentar ficar por aqui, eu adoro Guimarães. Meus pais vieram pra cá, moram aqui agora. Minha filha gosta daqui, tem os amigos dela aqui. Então a gente vai tentar ficar.

O relato acima nos foi dado nos primeiros tempos da pandemia. Ao final do ano de 2022, em nova conversa, ocorrida fisicamente na cidade de Guimarães, o relato foi o seguinte:

Felizmente consegui ficar, né. Fechei a fábrica e hoje estou trabalhando num restaurante. Tu precisa conhecer, é um dos melhores restaurantes da cidade. Vamos marcar pra ti ir lá terça-feira. Trabalho duro, até meia-noite, uma hora. Minha filha tá morando no Porto, trabalhando por lá, estudando, fazendo o que gosta. Vai fazer 18 anos já. Chegou aqui adolescente, com 13. Ela adora isso aqui. A gente também. Foi difícil, pessoalmente também passei por umas coisas que não foram legais, mas a gente tá aí. Mesmo com que passou a gente não queria voltar pro Brasil. Tu precisa voltar pra cá. Planeja bem, uns cinco anos, mas vem. Cara, tu sabe que aqui é bom.

O último relato acima mostra o impacto sofrido pela nossa interlocutora, que era empresária do ramo de bebidas na cidade de Guimarães e, que, com a situação pandêmica, foi obrigada a fechar o seu negócio, tendo um prejuízo, de, segundo ela, aproximadamente 10 mil euros. Entretanto, se sentia muito bem na cidade e tinha “abraçado” como o seu local de pertencimento. Ademais, os parentes (como os pais), mas, sobretudo a filha, que também gostava muito do local e possuía amigos na cidade (no caso da filha, já também na cidade do Porto, aproximadamente 60 km de Guimarães), decidiu que não havia como não permanecer por lá. Sua decisão não era mais apenas em função de si mesma, mas em função de seus pais e, particularmente, sua filha. Estas pessoas, ou a felicidade dessas pessoas, foram essenciais para a tomada de decisão de nossa interlocutora.

Esta mesma interlocutora afirmou que várias daquelas pessoas que eu havia entrevistado e que eram empreendedoras haviam fechado seus estabelecimentos e que a maioria delas ela nunca mais nem tinha visto, daí supomos que devem ter retornado ao Brasil (o mais provável) ou emigrado novamente para algum outro país.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente artigo buscou apresentar os impactos sofridos por imigrantes brasileiros/brasileiras residentes em cidades do norte português resultantes da pandemia de Covid – 19. De início, apresentamos alguns dados sobre o incremento de brasileiros e brasileiras residindo no Minho e as razões para a realização da investigação realizada entre fevereiro de 2019 e março de 2020 naquela região. A partir daí buscamos demonstrar algumas motivações que levaram esses/essas imigrantes a irem residir em Portugal e as justificativas de suas permanências em solo português.

Num segundo momento é que avaliamos os impactos da pandemia na vida de seis imigrantes que haviam sido entrevistados no momento da pesquisa inicial. Os impactos relatados foram de várias ordens, desde a econômica até a de ordem “sentimental”, caso de uma entrevistada que relatou ter voltado ao Brasil pelo receio de nunca mais ver sua mãe, dado o medo pela possível contaminação dela (sua mãe) por Covid – 19. Houve também caso de imigrante que reemigrou, indo morar em outro país europeu (no caso, Inglaterra). Este mesmo imigrante acabou, ainda durante o período pandêmico (mas após o avanço da vacinação e a redução das restrições), retornando à Portugal e retomando o seu negócio, mas não conseguiu realizar um outro empreendimento planejado em função da crise econômica gerada pela pandemia.

Observou-se ainda o caso de imigrantes que permaneceram em solo português, mas mudando seu local de residência para outra cidade. Isso ocorreu com duas imigrantes, uma que mudou de Guimarães para Lisboa e outra que adiantou uma mudança já planejada de Braga para a Ilha Terceira, porção insular de Portugal, no arquipélago dos Açores. Outra imigrante permaneceu na mesma cidade, mas fechou uma fábrica de bebidas que havia montado e acabou por trabalhar em um restaurante na cidade, na condição de funcionária de cozinha. Esta imigrante relatou ainda que vários brasileiros que possuíam negócios na cidade acabaram fechando seus empreendimentos e que, muitos deles, ela não tinha visto mais.

Por fim, houve o caso de um imigrante contatado nos primeiros meses de pandemia que relatou que sua situação financeira havia ficado muito difícil, por ser dono de uma academia e sócio de um sushi, atividades amplamente afetadas pelas

medidas de isolamento social. Este mesmo imigrante relatou preocupação com sua família que havia permanecido no Brasil, em particular no Rio de Janeiro, pois receava a situação desesperadora que as pessoas pudessem entrar no Brasil com a crise sanitária e, em consequência, as ações que poderiam realizar para se manterem vivas.

Em suma, as consequências para os imigrantes abordados com esta pesquisa foram as mais diversas, assim como verificado no âmbito geral dos imigrantes ao redor do mundo. Relatos de xenofobia, perseguição, falência e medo não faltaram, mas também a esperança em uma nova vida (em Portugal) permearam a fala de alguns destes mesmos imigrantes.

Referências

BAENINGER, Rosana. Migrações internacionais e a pandemia de COVID-19: mudanças na Era das migrações. In: BAENINGER, Rosana; VEDOVATO, Luís Renato; NANDY, Shaylen (Coords.). **Migrações internacionais e a pandemia da COVID-19**. Campinas: Nepo/Unicamp, 2020, pp. 211-220.

BRASIL. **Lei nº 14.035/2020**. Altera a Lei 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, para dispor sobre procedimentos para a aquisição ou contratação de bens, serviços e insumos destinados ao enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019. Brasília, DF: Presidência da República, 2020.

BRASIL. **Lei nº13.979/2020**. Dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019. Brasília, DF: Presidência da República, 2020.

DEMARITINI, Zelia de B.F. Pesquisa histórico-sociológica, relatos orais e imigração. In: DEMARITINI, Zelia de B.F.; TRUZZI, Oswaldo (org.). **Estudos migratórios: perspectivas metodológicas**. São Carlos: Edufscar, 2005.

FERNANDES, Duval; LEÃO, Augusto Veloso. Políticas de imigração no contexto da pandemia de Covid – 19. In: Baeninger, Rosana; Duval Fernandes (Coord.). **Impactos da pandemia de COVID-19 nas migrações internacionais no Brasil – Resultados de Pesquisa**. Campinas, NEPO/UNICAMP, 2020.

G1.globo.com. OMS declara pandemia de coronavírus. Disponível em: <<https://g1.globo.com/bemestar/coronavirus/noticia/2020/03/11/oms-declara-pandemia-de-coronavirus.ghtml>>. Acesso em 12 de fevereiro de 2023.

IFRANGEER, Fernanda Carolina de A.; DAL POGGETTO, João Paulo G. Processos migratórios em tempos de pandemia: a acentuação da punição e do controle social. In: BAENINGER, Rosana; VEDOVATO, Luís Renato; NANDY, Shaylen (Coords.). **Migrações internacionais e a pandemia da COVID19**. Campinas: Nepo/Unicamp, 2020, pp. 167-179.

JORNAL O MINHO. **On line. 09 de janeiro de 2023**. Portal brasileiro diz que Braga parece um “pequeno Brasil”. Disponível em <https://ominho.pt/portugal-brasileiro-diz-que-braga-parece-um-pequeno-brasil/>. Acessado em 09 de maio de 2023.

MINAYO, Maria C. de S. **O desafio do conhecimento: pesquisa qualitativa em saúde**. São Paulo. Rio de Janeiro: Hucitec-Abrasco, 1992.

REVISTA VEJA. On line. n. 2.795. Ano 2022. Disponível em <<https://veja.abril.com.br/comportamento/brasileiros-em-portugal-tem-numero-recorde-e-deixam-marcas-nos-costumes/>> . Acesso em 02 de maio de 2023.

RUSEISHVILI, Svetlana. Quatro lições da pandemia sobre a mobilidade no mundo contemporâneo. In: BAENINGER, Rosana; VEDOVATO, Luís Renato; NANDY, Shaylen (Coords.). **Migrações internacionais e a pandemia da COVID-19**. Campinas: Nepo/Unicamp, 2020, pp. 160-166.

SEF. Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (Portugal). Relatórios de Imigração, Fronteiras e Asilo. Vários Números. Disponível em <<https://www.sef.pt/pt/pages/conteudo-detalle.aspx?nID=92>>. Acessos em 11, 12, 13 e 14 de março de 2023.

SEFSTAT. Disponível em <<https://sefstat.sef.pt/forms/Home.aspx>> Acessos em 11, 12, 13 e 14 de março de 2023.

SILVA, Rita de Cássia da Cruz; PIERRO, Maria Clara di. **Os impactos da covid-19 nos direitos educativos de migrantes e refugiados adultos – notas de pesquisa**. Revista Educação em Revista (UFMG), Belo Horizonte, v.38, p. 1-15, 2022.

VENTURA, D. Impacto das crises sanitárias internacionais sobre os direitos dos migrantes. In: **SUR**, n.23, 2016. Disponível em: <<https://sur.conectas.org/en/impact-international-health-crises-rights-migrants/>>. Acesso em 11 de março de 2023.

VIANNA, Eliane Chaves. **A migração em um novo contexto sociocultural: o provisório-permanente**. 1998. 104 f. Dissertação (Mestrado em Saúde Pública). Escola Nacional de Saúde Pública Fundação Oswaldo Cruz. Rio de Janeiro, 1998.

Artigo recebido em: maio de 2023.
Artigo aprovado em: julho de 2023.

VULNERABILIDADE DOS MIGRANTES INTERNACIONAIS AO TRABALHO ANÁLOGO AO ESCRAVO DURANTE A PANDEMIA DE COVID-19 NO BRASIL

*Ana Paula Carvalho Simões*⁵¹

UFBA

Resumo

O presente artigo tem por objetivo analisar a suscetibilidade dos migrantes internacionais ao trabalho análogo ao escravo no Brasil durante a pandemia de COVID-19. Para isto é analisado o conceito legal do trabalho análogo ao escravo, que é o trabalho ou serviço, não voluntário, imposto através de ameaça de punição, ou a jornada extenuante, executados em condições degradantes ou com o impedimento da locomoção do obreiro em razão de dívida contraída com o empregador ou seu representante. Posteriormente, estuda-se a definição de migrante internacional na perspectiva de Nolasco, e os impactos da pandemia de COVID-19 na empregabilidade dos migrantes. Na sequência, é feito um breve exame do papel do trabalho análogo ao escravo para a manutenção do sistema capitalista, bem como são apresentados os números disponíveis sobre migrantes internacionais no contexto do trabalho análogo ao escravo no Brasil.

Palavras-chave: Migrações Internacionais, Trabalho Análogo ao Escravo, Fiscalização, Pandemia de COVID-19.

VULNERABILITY OF INTERNATIONAL MIGRANTS TO SLAVE-LIKE LABOUR DURING THE COVID-19 PANDEMIC IN BRAZIL

Abstract

This article aims to analyse the susceptibility of international migrants to labour analogous to slavery in Brazil during the COVID-19 pandemic. For this, the legal concept of work analogous to slavery is analysed, which is work or service, not voluntary, imposed through the threat of punishment, or the strenuous workday, performed in degrading conditions or with the impediment of the worker's locomotion due to debt contracted with the employer or his representative. Subsequently, and the definition of international migrant from Nolasco's perspective, and the impacts of the COVID-19 pandemic on the employability of migrants. Next, a brief examination of the role of slave-like labour for the maintenance of the capitalist system is made, as well as the available figures on international migrants in the context of labour analogous to slavery in Brazil.

Keywords: International Migrations, Slave-Like Labour, Auditing, COVID-19 Pandemic.

⁵¹ Bacharel em Direito pelo Centro Universitário UniRuy - Wyden, especialista em Direito Previdenciário e Advocacia Extrajudicial pela Faculdade Legale, especialista em Relações Internacionais pela Universidade Salvador, Técnica em Química pelo Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia da Bahia, Mestranda em Relações Internacionais pela Universidade Federal da Bahia e bolsista Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES). E-mail: ana.paula_lb@hotmail.com.

1. INTRODUÇÃO

Uma sobra de um passado não tão distante acompanha o Brasil, o trabalho análogo ao escravo. Empregado como uma das ferramentas para manutenção do sistema econômico capitalista, que tem como uma de suas características a busca compulsiva e regular pelo aumento do lucro, também é alcunhado como “escravidão moderna” ou “escravidão contemporânea” (FILGUEIRAS e SALES, 2013).

A análise do art. 149, do Código Penal, alterado pela Lei nº 10.803, de 11 de dezembro de 2003, auxilia no processo de compreensão do que consiste o trabalho análogo ao escravo para a legislação brasileira. Vejamos:

Art. 149- Reduzir alguém à **condição análoga à de escravo**, quer **submetendo-o a trabalhos forçados ou a jornada exaustiva, quer sujeitando-o a condições degradantes de trabalho, quer restringindo, por qualquer meio, sua locomoção em razão de dívida contraída com o empregador ou preposto.**

Pena - reclusão, de 2 (dois) a 8 (oito) anos, e multa, além da pena correspondente à violência.

§ 1º Nas mesmas penas incorre quem:

I - **cerceia o uso de qualquer meio de transporte por parte do trabalhador, com o fim de retê-lo no local de trabalho;**

II - **mantém vigilância ostensiva no local de trabalho ou se apodera de documentos ou objetos pessoais do trabalhador, com o fim de retê-lo no local de trabalho.**

§ 2º A pena é aumentada da metade, se o crime é cometido:

I - contra criança ou adolescente;

II - **por motivo de preconceito de raça, cor, etnia, religião ou origem** (BRASIL, 2003) (*grifo da autora*).

Já o termo “trabalho forçado”, por seu turno, foi definido pela Convenção nº 29 de 1930 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), que trata sobre o trabalho forçado ou obrigatório, como sendo “(...) todo trabalho ou serviço exigido de uma pessoa sob a ameaça de sanção e para o qual não se tenha oferecido espontaneamente” (OIT, 1930). Após a ratificação e promulgação da referida convenção pelo Brasil em 1965 e 1966, respectivamente, a mesma passou a integrar o sistema jurídico nacional.

Assim, o trabalho análogo ao escravo pode ser conceituado como o trabalho ou serviço, não voluntário, imposto através de ameaça de punição, ou a jornada extenuante, executados em condições degradantes ou com o impedimento da locomoção do obreiro em razão de dívida contraída com o empregador ou seu

representante. O legislador ainda previu o aumento da pena àquele que comete este crime por motivo de raça, cor, etnia, religião ou origem do sujeito submetido a tal condição.

O agente responsável pela fiscalização do cumprimento das leis, regulamento, acordos, convenções e tratados referentes ao trabalho dos quais o Brasil seja signatário, bem como o combate ao trabalho análogo ao escravo é Auditor-Fiscal do Trabalho. A inspeção do trabalho é anterior ao próprio Tratado de Versailles, mas quando da sua criação, a OIT dedicou a Recomendação nº 5 apenas para abordá-la. Nacionalmente, a primeira menção aos Auditores-Fiscais do Trabalho é feita pelo Decreto nº 1.313, em 17 de janeiro de 1891, e atualmente estes servidores são vinculados a Secretaria de Inspeção do Trabalho, realizando, dentre outras tarefas o resgate de pessoas submetidas a condições análogas à escravidão (BRASIL, 2020).

Um dos grupos que estão suscetíveis ao trabalho análogo ao escravo são os migrantes internacionais. Isto em razão do pouco conhecimento a respeito das leis nacionais e do idioma por estes indivíduos, bem como do recente sucateamento da política migratória brasileira promovida pelo governo Bolsonaro, e o consequente aumento da dificuldade de acesso à programas sociais, dentre outros fatores. Figuram como marcadores dessa política o deslocamento das figuras do migrante e do refugiado a posição de “ameaça”, a retirada do Brasil do Pacto Global para Migração Segura, Ordenada e Regular, assim como a edição da inquisitória Portaria nº 666 de 26.07.2019, do Ministério da Justiça e Segurança Pública (MENDES e MENEZES, 2019).

O fenômeno das migrações internacionais tem como de uma das suas definições o deslocamento no espaço e tempo com alteração da residência, relações pessoais e atividades essenciais de forma duradoura, com a presença da soberania do país de destino, que tem o poder de determinar aqueles que podem entrar, permanecer e pertencer. No entanto, Nolasco (2016), relembra que há uma distinção terminológica feita por sociedades de países que são destino desse deslocamento: conceituar como “migrantes” aqueles que se deslocaram de países sul-americanos, do continente africano e da periferia europeia, em contraposição

aos “estrangeiros”, que seriam aqueles oriundos de países centrais, ou que possuam status social e profissional de destaque.

Um dos grupos mais impactados pela pandemia de COVID-19 que assolou mundo no ano de 2020 foram os migrantes internacionais. Primeiramente porque os migrantes têm no mínimo duas vezes mais risco de contrair a infecção do que o resto da população⁵², bem como em razão das consequências do isolamento social e da quarentena que intensificaram a dificuldade de comunicação com amigos, parentes, autoridades locais, e a ocupação de postos de trabalhos dignos (SANTOS, 2020).

2. MIGRANTES INTERNACIONAIS E O TRABALHO DURANTE A PANDEMIA DE COVID-19

A pesquisa feita pelo Núcleo de Estudos de População Elza Berquó da UNICAMP no ano de 2020 intitulada “Impactos da pandemia de COVID-19 nas migrações internacionais no Brasil” aponta que mais de 52 % dos migrantes que responderam à pesquisa e estavam trabalhando antes do início da pandemia deixaram de trabalhar após o início desta. O projeto enviou questionários *on line* para migrantes internacionais situados em todo o país e contou com 2.475 (dois mil quatrocentos e setenta e cinco) respostas. No período anterior à pandemia, apenas 1.184 dos entrevistados estavam laborando. Vale destacar que, 197 pessoas não responderam a essa pergunta, pois eram crianças, idosos ou estudantes e este quesito não se aplicava. Dessa forma, tem-se que do grupo objeto da pesquisa apenas 51,98% trabalhavam antes de março de 2020 (FERNANDES; BAENINGER e DEMÉTRIO, 2020).

Os dados acima expostos evidenciam a vulnerabilidade dos imigrantes internacionais no Brasil, que já lidavam com o desemprego antes mesmo da crise sanitária, e amargaram a redução quase que pela metade de seus empregos.

Outro dado relevante da pesquisa é a ocupação destes migrantes, que em sua maioria atuavam na área dos serviços, vendedores do comércio em lojas e mercados,

⁵² Dado da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e presente na reportagem “Trabalhadores imigrantes, ‘na linha de frente’ da pandemia e da crise econômica” no caderno de economia da revista eletrônica Isto É (AGENCE FRANCE-PRESSE, 2020).

em cargos com baixos salários e elevada carga horária, revelando o trabalho como fator de identificação da estratificação econômica e social dos migrantes internacionais no Brasil (FERNANDES; BAENINGER e DEMÉTRIO, 2020).

A teoria dos mercados de trabalho segmentados, criada pelos economistas Peter Doeringer e Michael Piore na década de 1960, divide o mercado de trabalho nos níveis primário e secundário. No primeiro há qualificação das vagas, estabilidade, boa remuneração, desenvolvimento técnico, mobilidade profissional e segurança. Esse nível seria fruto de uma alta relação entre capital e produção. Já no nível secundário haveria postos de trabalho precários, desqualificados, baixos salários, sem inovação tecnológica e perspectivas de mobilidade, índices altos de desemprego, fruto do reduzido acesso ao capital e da dificuldade de geração de lucros (NOLASCO, 2016).

Para esta teoria o trabalho é o fator gerador das migrações atraindo os migrantes a países com escassez de mão de obra. Contudo, o migrante é designado as vagas que o trabalhador local despreza, de menor qualificação e status social inferior, assumindo a base da estrutura laboral, atuando no mercado de trabalho secundário (NOLASCO, 2016). E embora a referida teoria seja criticada por desconsiderar outros fatores da migração além do trabalho, bem como ignorar a individualidade dos migrantes e possibilidade de existência de outros níveis de migração, ela auxilia a compreender atual situação laboral dos migrantes internacionais no Brasil.

O Relatório Anual do Observatório das Migrações Internacionais do ano de 2020, aponta que 93.959 pessoas migraram para o Brasil entre janeiro e agosto de 2019, sendo que 48,34% desses indivíduos eram venezuelanos. Figuram em segundo e terceiro lugar no pódio das migrações, haitianos e colombianos, respectivamente. Os 3 principais países de origem dos migrantes internacionais enfrentam crises econômicas e humanitárias, bem como a decorrente redução dos postos de trabalho.

Nesse contexto, em razão dos efeitos da crise econômico-financeira de 2008, ainda sentida à época pelos países do norte global, o Brasil se destacou como destino para fluxos migratórios de trabalhadores. Contudo, como visto anteriormente, um percentual expressivo destes migrantes internacionais ficou à parte do mercado de

trabalho formal, situação que se intensificou com a pandemia de COVID-19 (CAVALCANTI; OLIVEIRA e MACEDO, 2020).

3. MIGRANTES INTERNACIONAIS EM SITUAÇÃO DE TRABALHO ANÁLOGO AO ESCRAVO NO BRASIL

Leciona Marx que no capitalismo aqueles aptos ao trabalho vendem sua força de trabalho para os proprietários dos meios de produção com intento de manter a sua própria subsistência. Estes últimos têm como objetivo nessa relação a obtenção do lucro financeiro. Dentro dessa dinâmica, o capital apenas segue as normas que lhe beneficiam e as necessárias para a sua reprodução. E sendo o lucro obtido do trabalho, este é alvo das agressões do capital. Assim, quando não há a organização coletiva do trabalho para intervenção, surgem padrões nestas relações que são de outro modo de produção, o escravista.

Em um cenário de poucas ofertas de emprego, bem como de dificuldade de acesso a políticas públicas para acolhimento de migrantes internacionais, essas pessoas estão mais vulneráveis a serem cooptadas para o trabalho análogo ao escravo. Filgueiras e Sales (2013), que atuaram como Auditores-Fiscais do Trabalho, alertam que:

No Brasil, o fenômeno do trabalho análogo ao escravo é também vinculado ao padrão específico de desenvolvimento do nosso capitalismo retardatário, à tradição autoritária tributária do escravismo clássico e à pessoalização das relações sociais típica da nossa cultura, mesmo aquelas que a princípio seriam impessoais (como o mercado), conforme identificado por Sérgio Buarque de Holanda (1995). Nesse terreno, são férteis as falsas promessas de bom emprego, a crença na dívida contraída, nas boas intenções do “gato”, de que o salário um dia será pago, de que o trabalho é ruim, mas não se pode deixá-lo... (p. 37)

Empresas de pequeno e grande porte fazem uso de mão de obra em condições análogas à escravidão. A Ambev e Heineken foram autuadas em março de 2021 pela Superintendência Regional do Trabalho no Estado de São Paulo por manterem 23 migrantes internacionais em situação enquadrada pelo art. 149, do Código Penal, sendo destes 22 venezuelanos e 1 haitiano. As pessoas resgatadas moraram por mais de 1 ano em boleias de caminhões estacionados nas sedes das

reclamadas, sem folgas, sem água potável e laborando em jornadas exaustivas. Os trabalhadores ainda eram submetidos a descontos abusivos nos seus salários, tais como o valor do uniforme, da Carteira Nacional de Habilitação (CNH) e taxas surpresas (ALESSI, 2021).

A Secretaria de Inspeção do Trabalho possui um painel em sítio eletrônico na rede mundial de computadores onde é possível averiguar os números absolutos de trabalhadores resgatados de condições análogas à escravidão desde 1995, o: <https://sit.trabalho.gov.br/radar/>. No entanto, não está disponível informações com recorte de raça, gênero, e nacionalidade dessas pessoas, dificultando, assim, análise qualitativa destes dados.

Desse modo, as informações disponíveis são aquelas disponibilizadas pela agência Fiquem Sabendo após solicitação perante o Ministério da Economia, que no ano de 2021 detinha a Secretária do Trabalho e Emprego. Os números obtidos através da Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011) são de período de 2006 a 2020, portanto, não incluem o supracitado resgate feito nas dependências das cervejarias. Dentro desse intervalo de 14 anos, 860 migrantes internacionais foram resgatados de trabalho análogo ao de escravo no Brasil. Os 3 países que tiveram mais nacionais resgatados foram a Bolívia com 405 pessoas, seguido pelo Paraguai com 169 pessoas, e o Haiti com 141 pessoas resgatadas. A Venezuela ficou na 5ª posição com 31 nacionais resgatados (RABELO, 2021).

Os dados disponibilizados pelo radar da Secretaria de Inspeção do Trabalho apontam que 1.131 pessoas foram resgatadas de trabalho análogo ao escravo no Brasil em 2019. Porém, no ano de 2020, quando eclodiu a pandemia de COVID-19, houve uma queda de mais de 17% dos indivíduos resgatados pelos Auditores-Fiscais do Trabalho. Sá e Mesquita (2021), justificam que a redução no número de resgates não se deve ao encolhimento do trabalho análogo ao escravo, mas sim em razão da redução significativa dos procedimentos fiscais, da diminuição dos quadros de fiscalização e das medidas de restrição e cuidado quanto à exposição das equipes à infecção por COVID-19.

Os autores apontam que a pandemia majorou a tendência de enfraquecimento do combate à escravidão preexistente, resultado da política do governo Bolsonaro que havia extinguido o Ministério do Trabalho, dentre outras

medidas de precarização do trabalho dos Auditores-Fiscais do Trabalho como ausência de concursos públicos para a reposição do quadro de funcionários.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Na crise sanitária e econômica que se alastrou pelo mundo a partir de março de 2020 em razão da COVID-19, os migrantes internacionais foram um dos grupos mais afetados, tanto pelo maior risco de contágio pelo novo coronavírus, quanto pela suscetibilidade a relações precárias de trabalho. Um dos fatores disso, é o alto índice de desemprego entre esses indivíduos. Longe de sua rede de apoio, com pouco familiaridade com a língua e com as leis brasileiras, os migrantes internacionais são vulneráveis a serem cooptados para o labor em condições análogas à escravidão.

Os Auditores-Fiscais do Trabalho são os servidores vinculados a Secretaria de Inspeção do Trabalho responsáveis pelo resgate das pessoas que foram submetidas a tais condições de trabalho e pela autuação das empresas violadoras do art. 149, do Código Penal. O radar dessa secretaria apresenta números absolutos dos últimos 28 anos sem identificação da nacionalidade dos indivíduos resgatados do trabalho análogo à escravidão. Porém, dados obtidos através da Lei de Acesso à Informação pela agência Fiquem Sabendo apontam que uma quantidade significativa de migrantes internacionais foi exposta a esta situação, sobretudo aqueles oriundos de países que experienciaram problemas econômicos e humanitários.

O trabalho análogo ao escravo é umas das saídas adotadas pelo capital para elevar os rendimentos e diminuir os custos de produção em sua busca incessante pelo lucro. E é nas cíclicas crises do capitalismo, como a recém vivenciada pandemia do COVID-19, que esse cenário se intensifica, sendo essencial a organização coletiva do trabalho e fortalecimento dos institutos de fiscalização para cessação de tais violações.

Referências

AGENCE FRANCE-PRESSE. Trabalhadores imigrantes, 'na linha de frente' da pandemia e da crise econômica. **Isto É**, 19 out. 2020. Economia. Disponível em: <https://istoe.com.br/trabalhadores-imigrantes-na-linha-de-frente-da-pandemia-e-da-crise-economica/>. Acesso em 10 fev. 2023.

ALESSI, Gil. Ambev e Heineken são autuadas por trabalho escravo de imigrantes venezuelanos em São Paulo. **El País**, 17 mai. 2021. Disponível em: <https://brasil.elpais.com/brasil/2021-05-17/ambev-e-heineken-sao-autuadas-por-trabalho-escravo-de-imigrantes-venezuelanos-em-sao-paulo.html>. Acesso em 10 fev. 2023.

BRASIL. Lei nº 10.803, de 11 de Dezembro de 2003. Altera o art. 149 do Decreto-Lei no 2.848, de 7 de dezembro de 1940 - Código Penal, para estabelecer penas ao crime nele tipificado e indicar as hipóteses em que se configura condição análoga à de escravo. **Diário Oficial da União, Brasília, DF, 12 dez. 2003.**

_____. **O Auditor-Fiscal do Trabalho e a Inspeção do Trabalho**, 13 nov. 2020. Disponível em <https://www.gov.br/trabalho-e-previdencia/pt-br/composicao/orgaos-especificos/secretaria-de-trabalho/inspecao/escola/o-auditor-fiscal-do-trabalho-e-a-inspecao-do-trabalho>. Acesso em 10 fev. 2023.

CAVALCANTI, L.; OLIVEIRA, T.; MACEDO, M. **Imigração e Refúgio no Brasil. Relatório Anual 2020**. Série Migrações. Observatório das Migrações Internacionais; Ministério da Justiça e Segurança Pública/ Conselho Nacional de Imigração e Coordenação Geral de Imigração Laboral. Brasília, DF: OBMigra, 2020. Disponível em: https://portaldeimigracao.mj.gov.br/images/dados/relatorio-anual/2020/OBMigra_RELAT%C3%93RIO_ANUAL_2020.pdf Acesso em 10 fev. 2023.

FERNANDES, Duval; BAENINGER, Rosana; DEMÉTRIO, Natália Belmonte. "Resultados da Pesquisa: IMPACTOS DA PANDEMIA DE COVID-19 NAS MIGRAÇÕES INTERNACIONAIS NO BRASIL" in: BAENINGER, Rosana *et al* (orgs.) **IMPACTOS DA PANDEMIA DE COVID-19 NAS MIGRAÇÕES INTERNACIONAIS NO BRASIL - Resultados de Pesquisa**. Campinas: Núcleo de Estudos da População, Unicamp, 2020, p. 35-79. Disponível em: https://www.nepo.unicamp.br/publicacoes/livros/impactos_pandemia/COVID%20NAS%20MIGRA%C3%87%C3%95ES%20INTERNACIONAIS.pdf. Acesso em 10 fev. 2023.

FILGUEIRAS, Vitor Araújo; SALES, Jeane. **Trabalho análogo ao escravo no Brasil: natureza do fenômeno e regulação**. Revista da Associação Brasileira de Estudos do Trabalho (ABET). Vol 12, nº 2, nov. 2013. Disponível em: <https://periodicos.ufpb.br/index.php/abet/article/view/20206/11213>. Acesso em 10 fev. 2023.

MENDES, José Sacchetta Ramos; MENEZES, Fábio Bensabath. "**Política migratória no Brasil de Jair Bolsonaro: 'perigo estrangeiro' e retorno à ideologia de segurança nacional**" in: Cadernos do CEAS. Revista Crítica de Humanidades., nº

247, pp. 302-321, dez. 2019. Disponível em:
<https://cadernosdoceas.ucsal.br/index.php/cadernosdoceas/article/view/568>.
Acesso em 10 fev. 2023.

NOLASCO, Carlos. “**Migrações internacionais: conceitos, tipologia e teorias**”.
Universidade de Coimbra, Centro de Estudos Sociais (CES), Oficina nº 434,
mar./2016. Disponível em:
[https://ces.uc.pt/publicacoes/oficina/ficheiros/14615 Oficina 434.pdf](https://ces.uc.pt/publicacoes/oficina/ficheiros/14615%20Oficina%20434.pdf). Acesso em
10 fev. 2023.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO (OIT). **Convenção nº 29**, 1930.
Disponível em: [https://www.ilo.org/brasilia/convencoes/WCMS_235021/lang--
pt/index.htm](https://www.ilo.org/brasilia/convencoes/WCMS_235021/lang-pt/index.htm). Acesso em 10 fev. 2023.

RABELO, Isabel. Em 14 anos mais de 800 imigrantes foram resgatados de situações
de trabalho escravo no Brasil. **Migra Mundo**, 23 jul. 2021. Disponível em:
[https://migramundo.com/em-14-anos-mais-de-800-imigrantes-foram-
resgatados-de-situacoes-de-trabalho-escravo-no-brasil/](https://migramundo.com/em-14-anos-mais-de-800-imigrantes-foram-resgatados-de-situacoes-de-trabalho-escravo-no-brasil/). Acesso em 10 fev. 2023.

SÁ, Emerson Victor Hugo Costa de; MESQUITA, Valena Jacob Chaves. Os Impactos
da COVID-19 no Combate ao Trabalho Escravo Contemporâneo no Brasil: uma
reflexão necessária no Dia Nacional do Combate do Trabalho Escravo e Dia do
Auditor Fiscal do Trabalho. **Associação Brasileira dos Advogados Trabalhistas**,
28 jan. 2021. Disponível em: [http://www.abrat.adv.br/index.php/textos/8952-os-
impactos-da-covid-19-no-combate-ao-trabalho-escravo-contemporaneo-no-brasil-
uma-reflexao-necessaria-no-dia-nacional-do-combate-do-trabalho-escravo-e-dia-
do-auditor-fiscal-do-trabalho](http://www.abrat.adv.br/index.php/textos/8952-os-impactos-da-covid-19-no-combate-ao-trabalho-escravo-contemporaneo-no-brasil-uma-reflexao-necessaria-no-dia-nacional-do-combate-do-trabalho-escravo-e-dia-do-auditor-fiscal-do-trabalho). Acesso em 10 fev. 2023.

SANTOS, Maria Nilda. “Migrantes relatam sentir dor profunda por consequência da
pandemia” in: BAENINGER, Rosana et al. (orgs.) **Migrações internacionais e a
pandemia de Covid-19**. Campinas: Núcleo de Estudos da População, Unicamp,
2020, p. 617-619. Disponível em:
[https://www.nepo.unicamp.br/publicacoes/livros/miginternacional/miginternaci
onal.pdf](https://www.nepo.unicamp.br/publicacoes/livros/miginternacional/miginternacional.pdf). Acesso em 10 fev. 2023.

SECRETARIA DE INSPEÇÃO DO TRABALHO (SIT). **Painel de Informações e
Estatísticas da Inspeção do Trabalho no Brasil**. Disponível em:
<https://sit.trabalho.gov.br/radar/>. Acesso em 10 fev. 2023.

Artigo recebido em: maio de 2023.
Artigo aprovado em: julho de 2023.

**BOOK REVIEW “DIARY OF AN INVASION, BY ANDREY
KURKOV”**

***RESENHA DO LIVRO “DIARY OF AN INVASION, DE ANDREY
KURKOV”***

Renato R. Machado⁵³

Furtwangen University (Germany), University of Bucharest (Romania)

**Diary of An Invasion (2022 - 295 pages), by Andrey Kurkov
London & Sydney: Mountain Leopard Press.**

⁵³ Ph.D. Candidate in International Relations at Furtwangen University (Germany), University of Bucharest (Romania). E-mail: renato.revorededealmeidamachado@s.unibuc.ro.

1. INTRODUCTION

Diary of An Invasion was written by Andrey Kurkov in 2022. Kurkov is a well-known Ukrainian author, from Kyiv. Among some of his earlier works, are the novels “Death and the Penguin” and “Grey Bees”. Different from his previous works which had elements of fable and fiction inside a political dimension, this time he writes about the hard reality of the Russian invasion to his country. Written mostly during the first semester of 2022, the book primarily functions as a chronological diary to recount Kurkov’s experience in Ukraine, during the initial months of the invasion.

This book review will comprise of six sections, that also come in chronological order: (2) brief history and pre-invasion, (3) February 2022, (4) March 2022, (5) April 2022, (6) May 2022 and (7) June-July 2022. Some concluding remarks will ensue.

2. BRIEF HISTORY AND PRE-INVASION

Kurkov starts his book at the 2021 year-end holidays, questioning if Russia would really invade Ukraine. He writes that some people still believed that would not happen but himself seemed to be thinking more on the contrary. Kurkov emphasizes Putin’s constant fixation on Ukraine. He brings a Putin’s manipulation of a history instance stating that the same Russian leader who once said that Ukraine was an invention of Germany (when the country was invaded by the latter in 1918), conveniently changed his mind stating that Ukraine was indeed a creation of Vladimir Lenin. Per Kurkov, this is a way for Putin to say that Russia has more claim on Ukraine than Europe does. Living approximately in the middle of the country, in Kyiv, Kurkov observes that peoples from eastern Ukraine, a “bastion of pro-Russian sentiment”, had been clearly preferring to work and live at Western Ukraine or Western Europe, as opposed to in the east or as guest workers in Russia. Additionally, Kurkov is very proud to state that Ukraine is a democratic (he later shows that the country has the incredible number of about four hundred political parties), liberal and diverse country. But that doesn’t absolve the case that Ukraine has been politically troubled ever since its independence in 1991. Numbering the six presidents of Ukraine, Kurkov comments that animosity between them, especially among “#4” (Viktor Yanukovich, who was pro-Russian and fled to Moscow in 2014),

“#5” (Petro Poroshenko, who lost the 2019 elections aiming at patriotic Orthodox Ukrainians through the slogan ‘army, language, faith’), culminating in current “#6” Volodymyr Zelensky (since 2019), was the norm in the country’s politics. Kurkov highlights the creation of the Law on the State Language by Poroshenko, which removed non-Ukrainian languages – such as Russian and Hungarian – as languages of instructions in schools and universities. This was a turning point to deteriorate relations of Ukraine with Russia and Hungary, and to improve Putin and Orbán relations, as Kurkov points out.

3. FEBRUARY 2022

Kurkov described early February as a period of anxiety but no tension. A first false alarm was the news that Russia was going to attack on February 16. It didn’t happen. He actually had train tickets to go to the east (Luhansk) for an ordinary trip in early March but ended up accepting he would not make the trip. Kurkov commented that the pre-invasion weather in Ukraine was a pleasant one, with spring-like temperatures after a short meteorological winter, what made people go more to the streets and try to live “normal” lives. Kurkov described the day before the potential invasion (February 23) as one which escalated to tension, but no panic yet. Tension came as Ukrainian politicians began speaking louder than usual, and more military movement was seen around Kyiv. And at Russia’s side, Ukraine was shaken (per Kurkov) when Putin used in a speech the words “republics” with its respective “constitutions” referring to the oblasts (provinces) of Donetsk and Luhansk. War began when Russia hit Ukraine with missiles at 5:00 am in February 24.

4. MARCH 2022

Per Kurkov, it takes some time for the (psychological) realization that war had actually begun. After hearing shellings in his Kyiv, a city that had been surrendered but not penetrated, and the news of deaths, Kurkov decided to leave Kyiv on March 2, with his wife to a house in a small village in the west of the country, 90 miles from the capital. March seemed to be a tough month, as the reality of the

war undoubtedly kicked in Ukraine. Refugees going West (of Ukraine or off to neighbouring countries) were a constant. Kurkov writes about the metro of Kyiv, depicted by him as one of the most beautiful and deepest underground systems in the world. The metro became, in his words, no longer a form of transport, but rather, a haven. The stations became filled with living spaces, the platforms were turned into cinemas where movies were shown for free, children's films in the morning and films for wider audiences later in the days. Constant supply of tea, free but weak Wi-Fi and toilets with long queues were marks of those days in the metro, per Kurkov. As the days went by, Kurkov reflected on the differences between Russia and Ukraine. Per Kurkov, "Ukrainians are individualists, egoists, anarchists who do not like government or authority; they think they know how to organize their lives, regardless of which party or force is a power in the country; if they do not like the actions of authorities, they go out to protest and create 'Maidans'", referring to public gatherings at Kyiv's independence square, the Euromaidan pro-UE demonstrations of 2013-14 being good examples of them. In contrast, Kurkov observes that "most Russians are loyal to authority, are afraid to protest and are willing to obey any rule the Kremlin creates"; also, as they are cut off from information (from social medias), they tend to believe in official communications. Kurkov says he has Russian origin, and his native language is Russian. But appalled by the aggression, he quietly began only to speak Ukraine and regrets that Putin was not only destroying Ukraine, but also the Russian language. Per Kurkov, many Ukrainians were giving up everything Russian, including the language, the culture, even their very thoughts about Russia.

5. APRIL 2022

On April 13, Kurkov points out that almost half of the population of Ukraine were refugees or internally displaced persons (IDPs). Also, that many families were far from home, as hundreds of schools and universities had been destroyed by Russian artillery. Despite the chaos, Kurkov was a little happy with the fact that students continued to attend lectures online, just as it was during the pandemic. If on the one hand Kurkov was very sad to acknowledge that regions of Ukraine such as Kherson were taken over by Russia, with an insult to injury addition element by

the erection of a monument to Lenin in front of that city hall, Kurkov was hopeful to observe that Kyiv was turning itself into an awakened beehive, as around 30 to 40 thousand people were returning to the city every day at the end of that month. Still in late April, two months into the war, Kurkov ponders about problems that both Russia and Ukraine endure or would endure related to the conflict, in a longer-term perspective. Kurkov claims that Russia lacks population, just as the Russian army lacks soldiers, reasons to explain the difficulty to exert control of territories in Ukraine. And as a by-product of the invasion, Ukraine will encounter demographic problems as well, mostly related to the huge question mark of how many of the ones who left the country would return, especially those with smaller children who might not be willing to return so soon.

6. MAY 2022

On May 1, Kurkov claimed that a third of Ukraine was in ruins. Nevertheless, as an enthusiast for literature and culture, Kurkov is happy to mention that literary evenings are taking place and theatres are open once again in the cities of western Ukraine. He mentions that even in Kharkiv, a city with sits in the northeast very close to the Russian border, there had been presentations of new books and rock concerts, although some of those were underground. The month also made Kurkov respond to requests from many parts of the world on the real status of the war. Regarding the alleged “anti-Semitic and Russophobic” stance of Ukraine raised by Russia and by some international media contacts, Kurkov rebuts them firmly stating that this is very unthinkable given that Ukraine’s elected leader Zelensky himself is a Russian-speaking Jew. Kurkov resents on the behaviour of some European countries, namely Germany and France, by casting doubt on what kind of military assistance was coming from them, as opposed to the firm support that came from the U.S., the U.K., Poland, Slovakia, Lithuania and Estonia. Kurkov distinctly delineates two groups of countries, one who was completely on the side of Ukraine, represented by the Washington-Ottawa-London-Warsaw-Vilnius “coalition”, and another one who was mostly fighting to “save Putin’s face”, represented by Paris-Berlin-Rome-Budapest-Nicosia. At the end of May, Kurkov goes back to the tough writings of ruins and destruction, citing many cities, towns and villages that were destroyed in his

country, such as Mariupol, Bucha, Hostomel and Vorzel; also, he sadly ponders that it would take at least five to seven years to clear Ukraine of landmines and unexploded shells following the end of the war.

7. JUNE-JULY 2022

Kurkov characterized early June as a phase of protracted, slow-paced war. And added that Europe was becoming accustomed to it, as opposed to the U.S., which usually thinks that getting used to a war is extremely dangerous. The apparent war stillness was then brutally shaken on June 27, when a Russian rocket with a ton of explosions hit a large shopping mall and entertainment centre in Kremenchuk, a cosy Ukrainian little town, on the words of Kurkov. Around a thousand people were spending the afternoon there, and Kurkov doesn't precise the death toll in the book, but official information which came later mentions dozens of deaths plus dozens of seriously injured people. This tragedy caused an impetus to blood donation to Ukraine, an asset that was in dire need throughout the country, per Kurkov. Then comes July, a symbolic month for summer in Europe. Kurkov narrates that Ukrainians love going to the beach, but regrets that in the Odesa region, visiting beaches is officially prohibited, with all of them closed and some of them wrapped by barbed-wire fences. In contrast, the beaches of Kyiv were full of people, even though a constant pre-routine of sapping for mines is necessary. As one of the last "diary" remarks of the book, Kurkov writes that many Ukrainian families still wanted to relax at the seaside, despite the war.

As concluding remarks of his book, Kurkov proudly defends the Ukrainian resistance by claiming that "the more Putin tries to "de-Ukrainianize" Ukraine, the more intensely the integration of Ukraine into Eastern and Western Europe takes place". His book ends there, within an unconcluded scenario that we are all aware of in early 2023. As an epilogue, he hopes he can further write a continuation of his diary of Russia's aggression.

Referências

KURKOV, A. **Diary of An Invasion**. London e Sydney: Mountain Leopard Press, 2022.

Artigo recebido em: janeiro de 2023.

Artigo aprovado em: julho de 2023.