

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS
DEPARTAMENTO DE ECONOMIA E RELAÇÕES INTERNACIONAIS
CURSO DE GRADUAÇÃO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS**

LUÍSA ACAUAN LORENTZ

**RELAÇÕES INTERNACIONAIS E MIGRAÇÕES FORÇADAS:
O CASO DOS DESLOCADOS DO DESENVOLVIMENTO**

Porto Alegre

2018

LUÍSA ACAUAN LORENTZ

**RELAÇÕES INTERNACIONAIS E MIGRAÇÕES FORÇADAS:
O CASO DOS DESLOCADOS DO DESENVOLVIMENTO**

Trabalho de conclusão submetido ao Curso de Graduação em Relações Internacionais da Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS, como requisito parcial para obtenção do título de Bacharela em Relações Internacionais.

Orientadora: Prof^a. Dr^a. Verônica Korber Gonçalves

Porto Alegre

2018

CIP - Catalogação na Publicação

Lorentz, Luísa Acauan
Relações Internacionais e Migrações Forçadas: O
caso dos Deslocados do Desenvolvimento / Luísa Acauan
Lorentz. -- 2018.
80 f.
Orientadora: Verônica Korber Gonçalves.

Trabalho de conclusão de curso (Graduação) --
Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Faculdade
de Ciências Econômicas, Curso de Relações
Internacionais, Porto Alegre, BR-RS, 2018.

1. Migrações forçadas. 2. Globalização e
Desenvolvimento. 3. Deslocamento e Reassentamento
Induzidos pelo Desenvolvimento. 4. Novos Temas de
Relações Internacionais. 5. Geografia Crítica. I.
Gonçalves, Verônica Korber, orient. II. Título.

LUÍSA ACAUAN LORENTZ

**RELAÇÕES INTERNACIONAIS E MIGRAÇÕES FORÇADAS:
O CASO DOS DESLOCADOS DO DESENVOLVIMENTO**

Trabalho de conclusão submetido ao Curso de Graduação em Relações Internacionais da Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS, como requisito parcial para obtenção do título de Bacharela em Relações Internacionais.

Aprovada em Porto Alegre, _____ de _____ de 2018.

Prof^a. Dr^a. Verônica Korber Gonçalves – Orientadora (UFRGS)

Prof^a. Dr^a. Silvia Ferabolli (UFRGS)

Prof. Dr. Marcelo Argenta Câmara (UFRGS)

AGRADECIMENTOS

Em primeiro lugar, agradeço ao povo brasileiro pela oportunidade de cursar o ensino superior e por tê-la financiado. Estendo este agradecimento à UFRGS e à FCE, espaços em que pude, além de obter uma excelente formação, me constituir enquanto cidadã. Agradeço por isso a toda à comunidade – docente, técnica e terceirizada - por esse espaço.

À minha orientadora, Verônica, obrigada por todo o conhecimento compartilhado, por aceitar este tema e me manter no caminho menos tortuoso, e por me mostrar que outras formas de relação com a academia são possíveis.

A todos e todas que estiveram comigo no movimento de curso - os anos no CERI e no COERI moldaram quem eu fui na graduação e quem eu espero ser além dela. Por mais turbulenta e intensa que tenha sido essa empreitada, aprendi com vocês o lado bonito - ainda que nem sempre fácil - da construção coletiva. Em especial, um obrigada à Thais e à Kati, que me introduziram nesse mundo e são inspiração pra mim - vocês me mostraram que liderança vem em várias formas. Obrigada por acreditarem em mim quando eu mesma não achei que conseguiria.

À Gabriela, à Amabilly, à Iasmini e à Maria Gabriela, por terem me ensinado a ressignificar o que é ser forte. À Vitória, por compartilhar angústias e aventuras, por me ouvir e sempre conseguir me fazer voltar pro chão, sem me cortar as asas. Às minhas companheiras de GRI, por deixarem meus dias nessa finaleira mais leves com todas as risadas. À Janaína, Mariane e Mariana, por serem aquele algo familiar que mostra que o tempo do coração não conta no relógio. Eu não teria vencido essa graduação sem todas vocês - e tantas outras, que coloriram meus dias e ampliaram todo meu entendimento sobre o que significa o conhecimento em todas as suas formas. Gracias, amoras, por serem minha fonte de amor e companheirismo.

À UAM, por ampliar meus horizontes sobre as Relações Internacionais e por aguçar meu senso crítico e aos Pisos de Nacho, por todo amor e risadas, por todas as conversas em portuñol e por serem casa pra mim na Cidade do Sol. Ao GAIRE, por ter me mostrado sentido e direção - com vocês, aprendi a respeitar as diferenças e a lutar por aqueles que precisam. Aos amigos e amigas do Project Elea e do Eleonas, por terem me ensinado que a Unidade pela Diversidade é possível, mesmo em condições em que tudo indica o contrário. Obrigada por serem fonte diária de renovação da esperança.

Por fim, àqueles que foram o começo de tudo: agradeço imensamente aos meus pais e ao meu irmão por todo amor incondicional e por sempre estarem do meu lado. Se cheguei até aqui, foi por todo o esforço e dedicação que vocês empreenderam em mim. Obrigada por serem meu suporte e minha base.

*Los nadies: los hijos de nadie, los dueños de nada.
Los nadies: los ningunos, los ninguneados, corriendo la
Liebre, muriendo la vida, jodidos, rejodidos:
Que no son, aunque sean.
Que no hablan idiomas, sino dialectos.
Que no hacen arte, sino artesanía.
Que no practican cultura, sino folklore.
Que no son seres humanos, sino recursos humanos.
Que no tienen cara, sino brazos.
Que no tienen nombre, sino número.
Que no figuran en la historia universal, sino en la crónica
Roja de la prensa local.

Los nadies, que cuestan menos que la bala que los mata.*

RESUMO

Este trabalho busca responder ao questionamento de por que considerar o Deslocamento e Reassentamento Induzidos pelo Desenvolvimento (DRID) como uma questão de Relações Internacionais (RI) e qual o papel representado pela noção dominante de desenvolvimento do atual Sistema Internacional na compreensão desse tipo de deslocamento forçado, considerando a importância da globalização enquanto processo transversal tanto à questão das migrações quanto do desenvolvimento. Para responder a este questionamento, primeiramente, a partir de um diagnóstico sobre a inclusão da temática das migrações forçadas na agenda de Relações Internacionais e dos debates que surgem a partir de então, busca-se pensar o porquê do distanciamento das RI da temática do DRID e introduzir tensões que se fazem presente no tema específico do DRID. A partir desta discussão, apresenta-se o tema dos deslocados do desenvolvimento enquanto uma categoria específica de migração forçada e analisam-se as contribuições das Relações Internacionais para seu entendimento no nível das causas do Deslocamento, de suas consequências ou desdobramentos e no nível dos atores envolvidos em respostas ao deslocamento. Por fim, busca-se explicar como as respostas dos atores ao DRID se enquadram na discussão sobre dimensão espacial do desenvolvimento e como a globalização introduz novas dinâmicas possíveis para esta discussão. Considerando que a principal causa deste tipo de deslocamento é o empreendimento do desenvolvimento em si, busca-se entender a noção de desenvolvimento que permeia a racionalidade por trás do DRID e como o próprio deslocamento não é uma questão originada puramente da política doméstica, e sim está relacionada com tendências mundiais que se fortalecem no século XX. Expõe-se como o DRID implica em desdobramentos que podem afetar as Relações Internacionais e a segurança de populações vulneráveis, bem como envolve múltiplos atores como Organizações Internacionais, a sociedade civil transnacional e Instituições de Financiamento que atuam cada vez mais em redes, estabelecendo formas inovadoras de lidar com a questão diante da ausência do Estado quanto à formulação de respostas ao deslocamento e garantia da proteção das populações afetadas.

Palavras-Chave:

Migrações forçadas. Globalização e Desenvolvimento. Deslocamento e Reassentamento Induzidos pelo Desenvolvimento. Novos Temas de Relações Internacionais. Geografia Crítica.

RESUMEN

Este trabajo busca responder al cuestionamiento de por qué considerar el Desplazamiento y Reasentamiento inducidos por el Desarrollo (DRID) como una cuestión de Relaciones Internacionales (RI) y cuál es el papel representado por la noción dominante de desarrollo del actual Sistema Internacional en la comprensión de ese tipo de desplazamiento forzado, considerando la importancia de la globalización como proceso transversal tanto a la cuestión de las migraciones cuanto del desarrollo. Para responder a esta pregunta, primero, a partir de un diagnóstico sobre la inclusión de la temática de las migraciones forzadas en la agenda de Relaciones Internacionales y de los debates que surgen a partir de entonces, se busca pensar el porqué del distanciamiento de las RI de la temática del DRID e introducir tensiones que se hacen presentes en el tema específico del DRID. A partir de esta discusión, se presenta el tema de los desplazados del desarrollo como una categoría específica de migración forzada y se analizan las contribuciones de las Relaciones Internacionales para su entendimiento en el nivel de las causas del Desplazamiento, de sus consecuencias o desdoblamientos y en el nivel de los actores involucrados en respuestas al desplazamiento. Por último, se busca explicar cómo las respuestas de los actores al DRID se encuadran en la discusión sobre la dimensión espacial del desarrollo y cómo la globalización introduce nuevas dinámicas posibles para esta discusión. Considerando que la principal causa de este tipo de desplazamiento es el emprendimiento del desarrollo en sí, se busca entender la noción de desarrollo que permea la racionalidad por detrás del DRID y cómo el propio desplazamiento no es una cuestión originada puramente de la política doméstica, está relacionada con tendencias mundiales que se fortalecen en el siglo XX. Se expone como el DRID implica en desdoblamientos que pueden afectar las Relaciones Internacionales y la seguridad de poblaciones vulnerables, así como involucra a múltiples actores como Organizaciones Internacionales, a la sociedad civil transnacional e Instituciones de Financiamiento que actúan cada vez más en redes, estableciendo formas innovadoras de tratar con la cuestión ante la ausencia del Estado en relación a la formulación de respuestas al desplazamiento y garantía de la protección de las poblaciones afectadas.

Palabras-clave:

Migración forzada. Globalización y Desarrollo. Desplazamiento y Reasentamiento Inducidos por el Desarrollo. Nuevos Temas de Relaciones Internacionales. Geografía Crítica .

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	8
2 A INSERÇÃO DAS MIGRAÇÕES FORÇADAS NA AGENDA DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS	14
2.1 O DEBATE SOBRE AS CATEGORIAS DE MIGRAÇÕES FORÇADAS E A PROTEÇÃO INTERNACIONAL DE DESLOCADOS INTERNOS	14
2.2 MIGRAÇÕES FORÇADAS E RELAÇÕES INTERNACIONAIS	21
2.2.1 RI e as causas das migrações forçadas	24
2.2.2 Como as consequências das Migrações Forçadas afetam as RI	26
2.2.3 RI e as respostas dos atores às migrações forçadas	27
3 OS DESLOCADOS DO DESENVOLVIMENTO ENQUANTO CATEGORIA DE MIGRAÇÕES FORÇADAS: DIÁLOGOS E CONTRIBUIÇÕES DAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS	32
3.1 RELAÇÕES INTERNACIONAIS E AS CAUSAS DO DRID: A CONCEPÇÃO MODERNA DE DESENVOLVIMENTO	32
3.2 DESDOBRAMENTOS DO DRID E AS RELAÇÕES INTERNACIONAIS: SEGURANÇA INTERNACIONAL E A VULNERABILIDADE HUMANA	39
3.3 ATORES ENVOLVIDOS NA PROTEÇÃO INTERNACIONAL DOS DESLOCADOS DO DESENVOLVIMENTO	46
4 A DIMENSÃO ESPACIAL DO(S) DESENVOLVIMENTO(S) E A GLOBALIZAÇÃO: AS DISPUTAS NO DRID E A QUESTÃO TERRITORIAL NAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS	55
4.1 A DIMENSÃO ESPACIAL DO DESENVOLVIMENTO E AS DIVERGÊNCIAS DE ENQUADRAMENTO DO DRID: TERRITORIALIDADES EM DISPUTA	55
4.2 NOVAS POLÍTICAS DE RESISTÊNCIA NA ERA DA GLOBALIZAÇÃO: DESENVOLVIMENTO, DIREITOS HUMANOS E O DRID	62
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	71
REFERÊNCIAS	75

1 INTRODUÇÃO

Este trabalho se insere na área dos “Novos Temas” de Relações Internacionais ou Fronteiras Temáticas, tratando-se de uma intersecção entre as literaturas sobre migrações forçadas e migrações e desenvolvimento, tendo como delimitação o deslocamento forçado induzido pelo desenvolvimento enquanto uma questão de Relações Internacionais. O Deslocamento e Reassentamento Induzidos pelo Desenvolvimento (DRID) é uma categoria de migração forçada que envolve o deslocamento que ocorre de modo sancionado e/ou coordenado pelo Estado para permitir a execução de grandes projetos de desenvolvimento, motivo pelo qual também é conhecido como “deslocamento induzido por projetos” (GIBNEY, 2014). Conceitualmente, portanto, o termo busca congrega os deslocamentos que, de modo geral, ocorrem em razão de mudanças no uso da terra, provocando a remoção física direta das pessoas que a habitavam, ou indireta pelo deslocamento de seus meios de subsistência devido à grandes projetos de desenvolvimento (BETTS, 2009).

Os exemplos mais comuns incluem **projetos de gerenciamento de recursos hídricos**, como represas, hidroelétricas e projetos de alteração dos cursos dos rios, devido a seu grande impacto social e ambiental, que geralmente acarreta em deslocamento massivo. Por exemplo, a Construção da Barragem de Três Gargantas na China deslocou cerca de 1,4 milhões de pessoas. No Brasil, o reservatório de Itaparica desalojou pelo menos 10.500 famílias em 1988, embora o número real pode exceder 80.000; da mesma forma, a barragem de Tucuri deslocou entre 25.000 e 35.000 pessoas, apesar das previsões pré-projeto de que apenas 1.750 famílias seriam afetadas (MUGGAH, 2015). A ampliação da construção de barragens na metade do século XX foi um dos principais impulsos para o aumento das pesquisas sobre os Deslocados do Desenvolvimento e incitou aos debates sobre o tipo de desenvolvimento que envolve a questão (OLIVER-SMITH, 2006).

Não obstante, há outras modalidades de projetos de desenvolvimento que podem culminar no DRID, como a **construção de redes de transporte**, tais como rodovias, ferrovias ou pontes. Embora se comparado à construção de barragens este tipo de projeto costuma ter um custo social menor, por outro lado, atinge mais países ao redor do mundo, afetando igualmente países do Norte, que normalmente não são o foco dos trabalhos sobre o DRID sob o pretexto de que seu “estágio de desenvolvimento” impediria este deslocamento. Nos EUA, a criação da principal via rápida através do coração de Boston levou ao deslocamento de aproximadamente 10.000 pessoas. Um exemplo recente e da realidade brasileira é a remoção das Vilas Dique e Nazaré em Porto Alegre, RS, para a ampliação do aeroporto da cidade. O projeto, que culminará com a remoção de centenas de famílias, é conduzido pelo grupo alemão Fraport AG Frankfurt.

Projetos de **urbanização, re-urbanização e transformação das áreas urbanas**, como pela construção subterrânea e alterações no abastecimento de água, demolição de áreas pobres e realocações forçadas de favelas também acarretam no deslocamento forçado de populações. No Brasil, um desenvolvimento mais recente nesse sentido é o deslocamento decorrente de preparativos relacionados com eventos como a Copa do Mundo de 2014 e as Olimpíadas de 2016, cujas obras de preparação, segundo alguns analistas, podem ter deslocado até 170.000 pessoas (MUGGAH, 2015). Por fim, pode-se destacar a **extração e transporte de recursos minerais**, como minas abertas e gasodutos, que pode ser uma causa direta de deslocamento pela expansão das áreas exploradas ou indireta pelo esgotamento do solo devido à exploração continuada; assim como o **desmatamento e expansão agropecuária**, especialmente o associado à criação de largas plantações de monocultura – o esgotamento da selva amazônica e sua substituição por grandes plantações de dendê levaram ao deslocamento de milhares de indígenas em Bornéu (TERMINSKI, 2012).

Em um mundo com desigualdades crescentes, muitas vezes questões econômicas são um fator-chave que impelem pessoas a migrar. Os fluxos migratórios mistos (aqueles que ocorrem tanto devido a razões econômicas quanto à necessidade de proteção) tornam-se cada vez mais a realidade. Contudo, a “ausência de perseguição” muitas vezes se converte na causa de desamparo e no silêncio da comunidade internacional, enquanto os estudos migratórios e as práticas políticas na área continuam marcados pela cisão rígida entre coerção e autonomia. O tema dos deslocados do desenvolvimento consiste numa expressão máxima dessa tensão, visto que trata de comunidades forçadas a migrar em razão de projetos em nome do desenvolvimento, de um “bem maior” que em tese trará ganhos para uma maioria e, com isso, não são abarcados pela concepção tradicional de deslocamento forçado.

No Brasil, mesmo o país sendo citado como exemplo em muitas das pesquisas e relatórios estrangeiros em razão de casos emblemáticos como Itaipu e Belo Monte, há uma lacuna ainda maior se compararmos com a produção acadêmica de outros países. A produção nacional consiste em bolsões isolados, com poucos trabalhos sobre os deslocados do desenvolvimento enquanto categoria de migração forçada que abarque todas as modalidades de projetos mencionadas acima. Assim, a escolha do tema justifica-se diante da realidade brasileira, levando-se em conta nosso modelo de desenvolvimento extrativista e a estratégia mais ou menos frequente de vários governos de estimular a economia pela construção de grandes obras, tendência que, não somente não alterou as bases extremamente desiguais da sociedade, como também causou grandes deslocamentos populacionais contribuindo para o aumento da vulnerabilidade das populações afetadas.

Apesar da dificuldade de estatísticas precisas, estima-se que por ano de 10 a 15 milhões de pessoas sejam forçadas a deixar suas casas após projetos de desenvolvimento (TERMINSKI, 2015)¹. Embora outras áreas dos estudos migratórios venham recebendo cada vez mais atenção de pesquisadoras e pesquisadores nos últimos anos, os estudos sobre o Deslocamento e Reassentamento Induzidos pelo Desenvolvimento ainda estão em fase incipiente nas Relações Internacionais. Como o problema costuma ocorrer dentro das fronteiras nacionais, a maioria das análises se atém a questões internas e da política doméstica, sem levar em conta os interesses externos e transnacionais que podem estar envolvidos e, desta maneira, ignora-se as formas com que esse tipo de deslocamento forçado se relaciona com a política mundial (BETTS, 2009).

Nesse sentido, o fato de ser uma questão que afeta países de diversas partes do mundo e a crescente exposição de suas interligações com outras temáticas igualmente latentes, como a questão ambiental, a responsabilidade corporativa de multinacionais, a atuação de Organizacionais Internacionais de Financiamento e a formação de redes transnacionais de resistência, chama atenção para a necessidade de ampliar o entendimento do Deslocamento e Reassentamento Induzidos pelo Desenvolvimento. Diante disso, este trabalho busca responder ao questionamento de por que considerar o Deslocamento e Reassentamento Induzidos pelo Desenvolvimento como uma questão de Relações Internacionais e qual o papel representado pela noção dominante de desenvolvimento do atual Sistema Internacional na compreensão desse tipo de deslocamento forçado, considerando a importância da globalização enquanto processo transversal tanto à questão das migrações quanto do desenvolvimento.

Embora a perspectiva dos migrantes forçados e de sua experiência vivida seja crucial e não deva ser negligenciada, há também a necessidade de aliá-la a um nível de análise mais amplo, para o qual as Relações Internacionais têm muito a contribuir, a fim de compreender as tendências para além do nível local que influenciam a migração forçada induzida pelo desenvolvimento. Esta ampliação da escala da análise também é crucial porque muitas vezes são as escolhas dos Estados e de outros atores políticos que determinam os resultados para os deslocados e, considerando que tais escolhas se inserem em uma estrutura mais ampla, também são condicionadas por esta (BETTS, 2009). Neste contexto, embora seja o desenvolvimento o que induz o deslocamento, as discussões sobre o DRID tendem a focar nas práticas de políticas públicas (*policy practices*), não aprofundando quanto ao processo do deslocamento em sua

¹ Essa estatística se baseia em dados do Departamento de Meio-Ambiente do Banco Mundial que, contudo, não são atualizados desde 1993. Dessa forma, torna-se difícil estabelecer o real número de pessoas deslocadas, tanto em razão da falta de estatísticas nacionais precisas quanto pela coexistência dessa categoria específica com outras de deslocamento forçado e também voluntário, visto que as divisões muitas vezes são difusas (TERMINSKI, 2015).

relação com o empreendimento do desenvolvimento e com a racionalidade por trás dos projetos, o que ajudaria a entender por que este tipo de deslocamento está presente em vários países (BETTS, 2009).

Para responder por que considerar o Deslocamento e Reassentamento Induzidos pelo Desenvolvimento como uma questão de Relações Internacionais e qual o papel representado pela noção dominante de desenvolvimento do atual Sistema Internacional na compreensão desse tipo de deslocamento forçado, o trabalho será dividido em três capítulos, cada qual buscando responder a um objetivo específico: a) A partir de um diagnóstico sobre a inclusão da temática das migrações forçadas na agenda de Relações Internacionais e dos debates que surgem a partir de então, pensar o por que do distanciamento das RI da temática do DRID; b) Apresentar o tema dos deslocados do desenvolvimento enquanto uma categoria específica de migração forçada e analisar as contribuições das Relações Internacionais para seu entendimento no nível de suas causas, consequências e dos atores envolvidos em respostas ao deslocamento; c) Explicar como as respostas dos atores ao DRID se enquadram na discussão sobre dimensão espacial do desenvolvimento e como a globalização introduz novas dinâmicas possíveis para esta discussão.

Este trabalho será de caráter qualitativo e se apoiará em autores e autores de referenciais teórico-metodológicos construtivista e pós-colonial. O resgate de conceitos da literatura construtivista permite explicar qual o papel dos atores não-estatais na produção de salvaguardas para os deslocados do desenvolvimento, nomeadamente pela noção de que Organizações Internacionais e outros atores podem ser vistos como autônomos nas RI e são capazes de “governar” a atividade em torno de suas questões de interesse. A perspectiva pós-colonial, por sua vez, desafia o eurocentrismo das Relações Internacionais, especialmente a suposição de que o pensamento do Iluminismo Ocidental é superior, progressivo e universalmente aplicável. Tal perspectiva argumenta que isso é permitido através da construção de um “Outro” como irracional e retrógrado na condução das Relações Internacionais. Essa perspectiva permite entender a concepção moderna do desenvolvimento que induz ao DRID e também permite questionar algumas outras premissas das Relações Internacionais, como a questão territorial e a concepção do Estado-nação como a-histórico e não como construção social (Ocidental).

Os dois primeiros capítulos são baseados na introdução do livro *Forced Migration and Global Politics* (2009) de Alexander Betts, em que o autor analisa a relação entre as migrações forçadas e as Relações Internacionais em três níveis - nas causas das migrações forçadas, em suas consequências ou em como afetam às RI, e nas respostas dos atores diante delas. A divisão de Betts (2009) consiste em um esforço de aplicar sistematicamente as teorias de Relações Internacionais para explorar a política internacional da migração forçada, abordando os

principais debates e conceitos em RI e sua relevância para a compreensão da migração forçada. Aplica-se a mesma divisão para se pensar as relações entre as RI e o DRID. Cabe destacar como os três níveis – causas, consequências e respostas - estão interconectados e há interferências mútuas pois, por exemplo, as consequências do DRID tanto estimulam quanto decorrem das respostas dos atores. O mesmo pode se dizer em relação às causas do deslocamento, pois a percepção de desenvolvimento que induz ao DRID também influencia a atuação dos atores, ou a falta dela por vezes. Não obstante, embora na realidade tal divisão encontre suas limitações diante da complexidade do fenômeno migratório, é uma forma de facilitar a análise e a exposição desta.

Para uma contribuição das Relações Internacionais sobre o DRID, uma perspectiva não-estadocêntrica, que busca o diálogo com outras disciplinas e que reconhece a atuação de atores não-convencionais como os movimentos de resistência também é interessante porque é capaz de revelar as reivindicações básicas de recursos e territórios que são feitas pelos atores sociais participantes e, a partir de sua relação com as esferas políticas mais amplas, permite evidenciar os discursos de legitimidade cultural e política em conflito. Para tanto, o último capítulo fará uma aproximação com conceitos da Geografia Crítica, que busca questionar a Geografia Política tradicional, a fim de questionar as premissas geográficas das RI e como estas enquadram a discussão sobre desenvolvimento. Os conceitos de território e territorialidade permitem entender como o desenvolvimento é pensado nas Relações Internacionais vinculado ao Estado, e permite evidenciar o conflito que há por trás da construção e manutenção do território.

No primeiro Capítulo, primeiramente, introduz-se os conceitos relevantes e debates em torno dos deslocados internos, visto que o caso do Deslocamento e Reassentamento Induzidos pelo Desenvolvimento é majoritariamente percebido enquanto categoria de deslocamento forçado interno. Como a noção de Pessoas Deslocadas Internamente é concebida de forma relacional ao refúgio e visto que o refúgio tem sido o foco da maioria dos trabalhos de RI, apresenta-se brevemente a questão do refúgio e busca-se entender o debate em torno dos deslocados internos em relação a este. Com isso, dimensiona-se a discussão sobre os migrantes forçados dentro das RI e como os Deslocados do Desenvolvimento se enquadram nela. A partir dessa discussão, na segunda parte expõe-se como a temática migratória passa a ser objeto de estudo de RI a partir da ampliação da agenda com o fim da Guerra Fria e o aprofundamento da globalização, bem como as mudanças que esta introduz para o contexto migratório atual e para as migrações forçadas especificamente. Por fim, busca-se explorar como se dá a relação entre RI e migrações forçadas seguindo modelo proposto por Alexander Betts (2009). Assim, são

introduzidas as bases para discutir a questão específica dos deslocados do desenvolvimento, bem como tensões que se fazem presente nesta.

À vista disso, o Capítulo seguinte apresenta o tema dos deslocados do desenvolvimento, enquanto uma categoria específica de migração forçada. Tendo como base a discussão feita no capítulo anterior, busca-se analisar algumas possíveis contribuições das Relações Internacionais para o entendimento específico do DRID, adotando-se a mesma divisão de análise - causas, consequências e respostas dos atores. Inicialmente, analisa-se como as causas do DRID também estão relacionadas com a política mundial a partir do resgate da construção do conceito moderno de desenvolvimento e sua relação com a política mundial. Em seguida, o nível das consequências do deslocamento envolve principalmente a literatura sobre Segurança Internacional e uma breve exposição do debate quanto a ampliação do conceito de segurança, com a proposição de uma centralidade nos indivíduos. Assim, evidenciam-se as diferentes vulnerabilidades entre distintos grupos populacionais e os riscos que o DRID representa para a segurança das pessoas diretamente deslocadas como também de populações do entorno. A última seção deste capítulo foca no nível dos atores envolvidos e suas respostas ao DRID, que se baseia na literatura de RI sobre cooperação internacional e governança, a fim de desenhar um panorama sobre os principais tipos de atores relevantes para a questão.

O Capítulo final busca analisar como as respostas dos atores ao DRID se enquadram na discussão sobre dimensão espacial do desenvolvimento e como a globalização introduz novas dinâmicas possíveis para esta discussão. Partindo da discussão anterior sobre os atores, explora-se a dimensão territorial do conflito de interesses e as diferenças de percepção quanto ao Deslocamento e Reassentamento Induzidos pelo Desenvolvimento enquanto manifestações de noções diferentes quanto ao uso do espaço e organização social. São estabelecidas assim as bases para entender como a noção de desenvolvimento que permeia a racionalidade por trás do DRID está também vinculada ao Estado territorial. Neste contexto, visto que a globalização é um processo cujas múltiplas dimensões afetam de maneira transversal tanto o debate sobre desenvolvimento quanto sobre migrações, na seção final busca-se abordar de que maneiras os processos da globalização e as mudanças do espaço mundial ampliam as possibilidades de atuação dos diferentes atores envolvidos na governança em torno do DRID e como introduzem novas alternativas para pensar a relação entre Desenvolvimento, Direitos Humanos e a questão dos Deslocados do Desenvolvimento.

2 A INSERÇÃO DAS MIGRAÇÕES FORÇADAS NA AGENDA DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS

Este capítulo busca responder a questão de como se dá a inclusão da temática das migrações forçadas na agenda de Relações Internacionais e quais são os principais debates que surgem a partir de então. Primeiramente, são introduzidos os conceitos relevantes e os debates em torno das categorias de migrações forçadas, de modo a contextualizar a discussão sobre migrações forçadas nas Relações Internacionais. Embora existam outras categorias que se enquadram nas migrações forçadas, como os apátridas e pessoas vítimas do tráfico humano, o foco desta seção é sobre os deslocados internos, visto que o caso do Deslocamento e Reassentamento Induzidos pelo Desenvolvimento é majoritariamente percebido enquanto categoria de deslocamento forçado interno. Como a noção de Pessoas Deslocadas Internamente é concebida de forma relacional ao refúgio e visto que o refúgio tem sido o foco da maioria dos trabalhos de RI, apresenta-se brevemente a questão do refúgio e busca-se entender o debate em torno dos deslocados internos em sua relação com esta, para dimensionar a discussão sobre os migrantes forçados dentro das RI e como os Deslocados do Desenvolvimento se enquadram nela.

A partir dessa discussão, expõe-se então como a temática migratória no geral passa a ser objeto de estudo a partir da ampliação da agenda de RI com o fim da Guerra Fria e o aprofundamento da globalização, bem como as mudanças que esta introduz para o contexto migratório atual e para as migrações forçadas especificamente. Por fim, busca-se explorar como se dá a relação entre RI e migrações forçadas em três níveis de análise: nas causas das migrações forçadas, em suas consequências ou em como afetam às RI, e nas respostas dos atores em relação às migrações forçadas.

2.1 O DEBATE SOBRE AS CATEGORIAS DE MIGRAÇÕES FORÇADAS E A PROTEÇÃO INTERNACIONAL DE DESLOCADOS INTERNOS

Atualmente, os deslocamentos humanos são divididos em duas grandes categorias: as migrações voluntárias e as migrações forçadas. Assume-se que a migração forçada tenha uma base política, baseada na fuga de perseguição ou na coerção do ato de migrar; por outro lado a migração voluntária é geralmente assumida como sustentada por motivos econômicos (BETTS, 2009). Há, no entanto, duas posições distintas quanto à relação entre pesquisa, formulação de políticas e as definições e experiências de migração forçada *versus* migração voluntária. De um lado, defende-se que a migração forçada enquanto campo distinto representa a legitimação de

rótulos que servem para justificar políticas de exclusão e que desamparam os migrantes tidos como voluntários. Por outro, aponta-se que a experiência de migrar forçosamente é qualitativamente diferente da de fazê-lo por meios voluntários, visto que refletiria um colapso de uma relação básica entre Estado e cidadão (FIDDIAN-QASMIYEH et al., 2014).

Para além deste debate, é incontestável que as duas áreas de estudo estão intimamente ligadas, pois, na prática, a maioria das migrações tem elementos tanto de coerção quanto de vontade, e é provável que sejam motivadas por uma mistura de fatores econômicos e políticos, entre outros (BETTS, 2009). Dessa forma, embora a distinção forçada/voluntária deva ser considerada um espectro ao invés de uma clara dicotomia, ela permanece uma distinção importante e útil para fins analíticos, pois a separação dessas duas categorias em última instância busca distinguir as diferenças de vulnerabilidades entre grupos distintos de pessoas, e reflete a forma como os Estados encaram as migrações forçadas e, portanto, a maioria das políticas já existentes (BETTS, 2009)

Os fluxos de pessoas no contexto do mundo globalizado são cada vez mais geridos por políticas de contenção e diferenciação em que a certos tipos de migrantes é permitida a entrada - normalmente àqueles bem qualificados, e a outros a fronteira se mostra fechada, especialmente a migrantes forçados e trabalhadores pouco qualificados (CASTLES, 2003). No entanto, apesar do aumento no controle sobre as fronteiras, os fatores que impulsionam as migrações continuam a exercer força e, como consequência, tem-se uma conjuntura de tensionamento em que é atribuído um sentido negativo às migrações (MARTINE, 2005).² Portanto, o contexto contemporâneo seria marcado por uma “globalização inacabada”, visto que, apesar da diminuição da importância das fronteiras para o fluxo de capitais financeiros em função de processos da globalização, não obstante, em relação à circulação de pessoas, vê-se o aumento das políticas de contenção da mobilidade humana (ARANGO, 2007).

Tendo em mente o sentido negativo atribuído às migrações no contexto contemporâneo, que contribuiu para o fechamento de fronteiras, a questão das migrações forçadas evidencia as contradições do Sistema Internacional e as limitações à aplicação dos

² Segundo Stephen Castles (2003), a globalização inclui, além dos fluxos transfronteiriços de capital e bens, um aumento na difusão de valores culturais e ideias, o que influencia no que o autor descreve como processo global de transformação social, do qual o desejo por mobilidade seria parte integral. Por trás de tal desejo, há de se considerar também que, em grandes partes do globo, especialmente nos países do chamado Sul global, a falta de emprego e oportunidades de vida para grandes segmentos da população, junto à proliferação de conflitos e situações de crise, geram exorbitantes necessidades de emigrar (MARTINE, 2005). Nesse sentido, a revolução das tecnologias da informação contribuiu para a propagação do modo de vida ocidental e da imagem dos países centrais enquanto terra de oportunidade, o que favorece a percepção da mobilidade enquanto alternativa positiva (CASTLES, 2003).

Direitos Humanos enquanto princípios universais. A migração forçada tem sido uma das principais características do século XX e início do século XXI: diversos eventos contribuíram para que milhares de pessoas fossem forçadas a deixar seus locais de residência e buscar proteção em outros locais, em razão de regimes autoritários, violações de direitos humanos, projetos de desenvolvimento em larga escala e desastres ambientais resultantes de furacões, tsunamis e mudanças climáticas (BETTS, 2009).

Alexander Betts define migração forçada como o “[...] movimento que ocorre sob restrições estruturais significativas que resultam de uma ameaça existencial.” (BETTS, 2009, p.5), contudo tal definição pode ser considerada ainda um pouco ampla, apesar de palavras definidoras como *significativas* e *ameaça existencial*. Essa definição pode ser melhor especificada em conjunto com a definição usada pela Organização Internacional de Migrações (OIM) que define que a migração forçada é o

Termo geral usado para caracterizar o movimento migratório em que existe um elemento de coacção, nomeadamente ameaças à vida ou à sobrevivência, quer tenham origem em causas naturais, quer em causas provocadas pelo homem (por ex., movimentos de refugiados e pessoas internamente deslocadas, bem como pessoas deslocadas devido a desastres naturais ou ambientais, químicos ou nucleares, fome ou projectos de desenvolvimento) (OIM, 2009, p.41).

Diante disso, podem ser considerados amplamente como pertencentes ao campo dos estudos sobre migrações forçadas os trabalhos que focam seu objeto de estudo sobre aqueles que foram identificados pela comunidade internacional como requerentes de asilo, refugiados, deslocados internos, pessoas deslocadas induzidas pelo desenvolvimento, ou pessoas traficadas, bem como todos aqueles cuja reivindicação a esses rótulos pode ter sido negada, mas que foram forçados a mover-se contra sua vontade como resultado de perseguição, conflito ou insegurança (FIDDIAN-QASMIYEH et al., 2014). Duas destas definições serão apresentadas nessa seção: a) o conceito de refugiado, que compreende pessoas que se encontram fora do seu país de origem devido a um fundamentado temor de perseguição por motivos de raça, religião, nacionalidade, opinião política ou participação em grupos sociais, e que não podem ou não querem retornar ao seu país de origem por correrem riscos graves de vida (ONU, 1951); e b) as Pessoas Deslocadas Internamente (PDIs, em português), as quais muitas vezes se deslocam por motivos semelhantes aos refugiados, mas sem atravessar qualquer fronteira internacional, permanecendo dentro de seu próprio país (OIM, 2009).

O atual regime global de proteção aos refugiados tem origem no pós-Segunda Guerra Mundial, com o estabelecimento da Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951 e a criação do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR). O Estatuto de 1951 era restrito temporal e geograficamente, abarcando o contexto dos refugiados

européus em função da Segunda Guerra Mundial, contudo, outros conflitos logo deixaram claro que tais limitações não correspondiam à realidade (HADDAD, 2008). De tal forma, o Protocolo Relativo ao Estatuto dos Refugiados de 1967 ampliou o escopo da definição de refugiado estabelecida no Estatuto de 1951, retirando as restrições mencionadas. Houve também o desenvolvimento de arranjos como a Convenção Africana Sobre Refugiados de 1969 e a Declaração de Cartagena de 1984, que buscaram adequar-se às realidades regionais³.

De modo geral, em comparação com outras áreas das migrações forçadas, há um regime mais claro e estruturado governando às respostas dos Estados em relação aos refugiados. Enquanto uma parte central da política global durante o século XX e início do século XXI, a proteção de refugiados tem sido sujeita à regulamentação por instituições internacionais. Segundo Alexander Betts (2009), isso ocorre porque o refúgio possui uma relação mais evidente com a política internacional, em razão do movimento que cruza fronteiras internacionais e dos motivos políticos que ocasionam esse movimento, de modo que há claras implicações para a soberania do Estado. Não obstante, o autor aponta que o enfoque nos refugiados coloca a questão do cruzamento das fronteiras internacionais como elemento central, o que atua em detrimento de outras categorias de migração forçada nas quais não há um fluxo transfronteiriço, como no caso dos deslocados internos (BETTS, 2009).

À vista disso, a questão dos deslocados internos tornou-se preocupação da comunidade internacional apenas no final da Guerra Fria, pois até então era amplamente considerada como pertencente aos assuntos internos dos Estados - ainda que este debate permaneça até os dias atuais, como se verá adiante. Nos anos 1980 e 1990, um crescente corpo de trabalho acadêmico e campanhas de *advocacy* começaram a se concentrar nos deslocados internos e a defender uma resposta internacional mais previsível e abrangente ao deslocamento interno (BETTS, 2009). Um passo particularmente importante no sentido de avançar na discussão sobre o papel da comunidade internacional na proteção dos deslocados internos foi a criação do mandato do Representante do Secretário-Geral da ONU para Pessoas Deslocadas Internamente em 1992 pela então Comissão de Direitos Humanos da ONU (KALIN, 2014).

³ A Convenção Africana sobre Refugiados, criada no âmbito da Organização da Unidade Africana em 1968, trata dos problemas de refúgio na África, reiterando a Convenção da ONU de 1951, contudo, estabelece que o conceito de refúgio se aplica também “a qualquer pessoa que, devido a agressão externa, ocupação, domínio estrangeiro ou eventos que perturbem seriamente a ordem pública em qualquer parte ou na totalidade do seu país de origem ou nacionalidade, seja obrigado a deixar o seu lugar de residência habitual, a fim de procurar refúgio noutro local fora do seu país de origem ou nacionalidade” (ACHPR, art.2, 1968). Dessa forma, inova ao ampliar o conceito de refúgio, para adequá-lo ao contexto específico do continente africano, em que passava por um intenso processo de descolonização. A Declaração de Cartagena sobre Refugiados, de 1984, é um instrumento presente na América Latina e Caribe, que é conhecida por expandir a definição de refugiado estabelecida pela Convenção de 1951 para incluir a “grave e generalizada violação de direitos humanos” e foi adotada pela legislação nacional de 14 países (ACNUR, 2016).

Com o objetivo de contribuir para a conscientização do sofrimento dos deslocados internos e trabalhar para o desenvolvimento de um marco legal e normativo para sua proteção, o mandato do Representante culminou com a criação, em 1997, dos Princípios Orientadores Relativos aos Deslocados Internos da ONU (BETTS, 2009).⁴ Apesar de não se tratarem de um instrumento vinculante, os Princípios Orientadores retiram sua autoridade do fato de que refletem provisões consagradas em instrumentos de Direitos Humanos ou do Direito Internacional Humanitário, buscando, dessa forma, desenvolver os instrumentos legais existentes ao invés de criar novos direitos e obrigações:

A noção de quem é uma PDI contida nos Princípios Orientadores não é uma definição legal que confere um status legal específico semelhante ao status de refugiado. Pelo contrário, como cidadãos ou residentes habituais de um Estado afetado que se encontram em situação de especial vulnerabilidade, os deslocados internos têm direito ao gozo de todas as garantias relevantes dos direitos humanos e do direito humanitário aplicáveis à população permanente do país em questão, sejam ou não formalmente reconhecidos como deslocados (KALIN, 2014, p.163).

Após a criação destes princípios, um quadro institucional internacional começou a emergir e, em 2006, a proteção dos deslocados internos foi incorporada oficialmente no mandato do ACNUR e estabeleceu-se a abordagem cluster, em que diferentes agências das Nações Unidas partilham a responsabilidade de responder a diferentes aspectos das necessidades dos deslocados internos (BETTS, 2009).⁵ Segundo a definição estabelecida nos Princípios Orientadores, pessoas deslocadas internamente são definidas como

[...] pessoas, ou grupos de pessoas, forçadas ou obrigadas a fugir ou abandonar as suas casas ou seus locais de residência habituais, particularmente em consequência de, ou com vista a evitar, os efeitos dos conflitos armados, situações de violência generalizada, violações dos direitos humanos ou calamidades humanas ou naturais, e que não tenham atravessado uma fronteira internacionalmente reconhecida de um Estado (ONU, 1998, Princípios Orientadores sobre Deslocamento Interno, parágrafo 2).

De tal forma, há dois elementos-chave para o conceito de PDIs como estabelecido nos Princípios Orientadores: o caráter coercitivo ou involuntário do movimento e o fato de que as pessoas afetadas não cruzaram "uma fronteira estatal internacionalmente reconhecida". As

⁴ Como o principal instrumento que estabeleceu um regime embrionário de proteção dos deslocados internos, este documento define os direitos destas populações em 30 Princípios, cobrindo todas as fases do processo, desde os princípios relacionados à proteção contra o deslocamento, proteção durante o deslocamento, à assistência humanitária, ao retorno, reassentamento e reintegração.

⁵ Desde a criação dos Princípios Orientadores, houve esforços positivos dos Estados no sentido de adotar compromissos mais significativos com a proteção dos deslocados internos. Nesse sentido, em 2005 a Cúpula Mundial de Chefes de Estado e de Governo das Nações Unidas reconheceu unanimemente os Princípios Orientadores como um importante marco internacional para a proteção de pessoas internamente deslocadas, linguagem que desde então tem sido regularmente reafirmada pela Assembleia Geral e pelo Conselho de Direitos Humanos. Além disso, a União Africana foi pioneira na tentativa de desenvolver o primeiro quadro jurídico internacional vinculante sobre o deslocamento interno em 2009, a Convenção da União Africana para a Proteção e Assistência das Pessoas Deslocadas Internamente, conhecida como Convenção de Kampala, que busca responder às especificidades do deslocamento interno no continente africano (KALIN, 2014).

razões para tal deslocamento apontadas seriam apenas indicativos, visto que são vários os eventos que podem contar como causas significativas que forçam pessoas a deixar suas casas ou locais de residência habitual podem contar como uma causa relevante.” (KALIN, 2014). De fato, o deslocamento forçado interno pode acontecer por diversas razões incluindo quatro causas principais: pelo escalonamento de conflitos e outras formas de perseguição (deslocamento induzido por conflito), por desastres ambientais naturais ou provocados pelo homem (deslocamento induzido por desastres), transformações ambientais de médio a longo prazo, incluindo pelos efeitos da mudança climática (deslocamento induzido por mudanças ambientais) e pela realização de projetos de desenvolvimento (deslocamento induzido pelo desenvolvimento) (TERMINSKI, 2013a).

Na prática, entretanto, os Princípios Orientadores são mais amplamente aplicados em situações de conflito, enquanto que em outras situações há maior contestação sobre sua aplicabilidade (TERMINSKI, 2013a). Cabe destacar que o debate quanto ao papel da comunidade internacional em relação à proteção dos deslocados internos foi capitaneado pelo ACNUR, que já desde o início dos anos 1970 começou a fornecer de modo provisório alguma proteção e assistência aos deslocados internos, apenas em casos que estavam intrinsecamente ligados à proteção dos refugiados, dentro das competências da Agência, e quando havia autorização do Estado (BETTS, 2009). De tal forma, a categorização dos deslocados internos contida nos Princípios Orientadores reflete em muito tal atuação e, dessa forma, aponta-se como desde esse período estabeleceu-se uma percepção do deslocamento interno enquanto situações de conflito, facilitando a comparação com a questão do refúgio (McDOWELL, 2014).

Tal como em relação à divisão entre migrações forçadas e voluntárias, há um debate sobre a diferenciação entre deslocados internos e refugiados.⁶ Primeiramente, é preciso atentar que, em comparação com os refugiados e como o próprio nome o indica, os deslocados internos não cruzam nenhuma fronteira internacional e, portanto, continuam sob a jurisdição de seu governo - incluindo nos casos em que é o próprio governo o responsável por induzir o deslocamento. Walter Kalin defende que é necessário cautela ao equiparar os deslocados internos com o refúgio pois, conforme o autor, ao fazê-lo incorre-se no risco de reduzir seus direitos:

⁶ Há também questionamentos sobre a necessidade de se considerar o deslocamento interno como uma categoria específica de migração forçada, ao invés de considerar a situação das populações deslocadas como equivalente à de outros grupos em situação de vulnerabilidade, especialmente de outras pessoas que migram internamente. Apesar de estes casos compartilharem de semelhanças, há vulnerabilidades específicas em função do deslocamento imposto e considerar o deslocamento interno como categoria distinta pode ser útil precisamente no sentido de desenvolver respostas adequadas, a partir da identificação de tais especificidades (KALIN, 2014).

[...] enquanto refugiados como estrangeiros frequentemente não desfrutam de todos os direitos disponíveis para os cidadãos de um país, é importante insistir que os deslocados internos não perdem quaisquer direitos porque são deslocados, mesmo que, na realidade, possam ser discriminados e tratados como cidadãos de segunda classe (KALIN, 2014, p.165).

Essa ressalva é especialmente importante em casos que não resultam de conflitos armados, para os quais há menos mecanismos internacionais de garantia de proteção, e dialoga com o fato de que a proteção dos deslocados continua sendo politicamente controversa. Apesar do avanço na produção de instrumentos que buscam estabelecer padrões consistentes para garantir a proteção dos deslocados internos, na prática ainda é difícil fazer com que tais mecanismos sejam aplicados, porque têm implicações diretas sobre a soberania dos Estados (BETTS, 2009).

Uma das razões para o deslocamento interno ter recebido pouca atenção das Relações Internacionais é precisamente o fato de que não há o cruzamento de fronteiras internacionais, de modo que o fenômeno é tido como majoritariamente nacional e, como reflexo disso, ignora-se as conexões com a política mundial. Contudo, embora a soberania do Estado seja um princípio central na questão dos deslocados internos e a comunidade internacional não tenha o direito de substituir as autoridades nacionais, ainda assim - e cada vez de forma mais presente, desempenha um papel subsidiário de apoiar ou complementar a ação governamental (KALIN, 2014).

Embora as categorias de migrações forçadas tenham suas diferenças que podem justificar a existência de rótulos distintos, na prática há similaridades que estão no cerne da questão sobre os movimentos migratórios forçados, pois

[...] o que essas categorias de pessoas têm em comum é que, como resultado de uma ameaça existencial, elas enfrentaram restrições significativas em sua capacidade de permanecer em suas comunidades de origem. Elas foram conseqüentemente obrigadas a buscar acesso a direitos ou “proteção”, fora de sua comunidade de origem. Seja envolvendo o cruzamento de fronteiras internacionais ou não, a migração forçada está no cerne da política global (BETTS, 2009, p.1)

Nesse sentido, embora o deslocamento interno não envolva o cruzamento de fronteira internacional, ainda assim representa implicações significativas não só para a soberania do Estado, como também para as Relações Internacionais, como será abordado na seção seguinte. Como foi indicado ao longo desta seção, a área das migrações forçadas suscita diversos debates nas Relações Internacionais. Em primeiro lugar, sobre sua própria natureza, pois, dada a complexidade do fenômeno migratório, trajetórias forçadas de migração confundem-se com aquelas voluntárias bem como há questionamentos sobre até que ponto a fronteira nacional influencia às categorizações. Isso diz respeito a um segundo debate, relacionado às contradições entre a organização do Sistema Internacional em Estados-nação e à forma paradoxal como a questão das migrações forçadas se relaciona com o próprio Estado e a

soberania. Assim, a temática das migrações forçadas gira em torno de questionamentos que permeiam os temas migratórios num geral, como a relação entre território-Estado-cidadania e a dificuldade de aplicabilidade dos Direitos Humanos como princípio universal.

2.2 MIGRAÇÕES FORÇADAS E RELAÇÕES INTERNACIONAIS

Nesta seção se buscará explorar a relação entre o campo de Relações Internacionais e das Migrações Forçadas, buscando demonstrar que, não só a migração forçada é um fenômeno que compete à agenda de RI, como também há importantes contribuições que a perspectiva das Relações Internacionais pode oferecer ao estudo das migrações forçadas. Nesse sentido, o livro de Alexander Betts *Forced Migration and Global Politics (2009)* será usado como referencial, visto que consiste em um esforço de aplicar sistematicamente as teorias de Relações Internacionais para explorar a política internacional da migração forçada, abordando os principais debates e conceitos em RI e sua relevância para a compreensão da migração forçada.

Apesar da clara conexão com tendências globais, apenas recentemente o fenômeno migratório passou a atrair atenção das Relações Internacionais. Tal inclusão se insere no contexto de ampliação da agenda de Relações Internacionais (RI), em função de processos relacionados ao fim da Guerra Fria,⁷ que levaram ao reconhecimento do papel fundamentalmente importante de uma variedade de novos atores (principalmente não-estatais) e questões previamente ignoradas na política internacional (MITCHELL, 2012). Dessa forma, o fim da Guerra Fria simbolizou uma mudança da agenda internacional, pela flexibilização da dicotomia entre temas de alta política (*high politics*) e baixa política (*low politics*) pois, ainda que a segurança continue um tema central nas RI, passou a ser vista de modo integrado a temas que também passaram a ocupar lugar de destaque: meio ambiente, narcotráfico, as novas bases da competitividade internacional, direitos humanos, conflitos étnico-religiosos, entre outros (SATO, 2000).⁸

⁷ Eiiti Sato (2000) reforça como é importante não interpretar o fim da Guerra Fria como um ponto de partida ou um episódio isolado, e sim como referencial parte de um amplo processo de mudança que têm início antes mesmo do fim da Guerra Fria - estando relacionado com este próprio. Assim, “[...] a análise das mudanças ocorridas no sistema internacional deve considerar vários desenvolvimentos que ocorreram ao longo de, pelo menos, duas décadas. Esses desenvolvimentos estavam associados a mudanças tecnológicas e econômicas e, até mesmo, a transformações no quadro de valores sociais, que faziam emergir um novo conjunto de referenciais para a política exterior dos países” (SATO, 2000, p. 140-141).

⁸ Eiiti Sato (2000) destaca que, embora muitas vezes tais temas - incluindo a temática migratória - sejam referidos como novos temas de Relações Internacionais, a mudança principal na composição da agenda de RI foi antes em relação à importância dada a essas questões do que a sua inclusão propriamente dita, pois muitas delas já eram abordadas pelo campo, porém de maneira esporádica e/ou marginal. A promoção dos Direitos Humanos constitui tema tradicional da ONU, sendo que a Declaração Universal dos Direitos Humanos foi adotada pela

Outro ponto de grande relevância e que implicou em uma revolução teórica em relação às ferramentas conceituais das RI foi a abertura da abordagem Estado-cêntrica, a fim de permitir explorar o papel dos atores não-estatais na política mundial e questionar a rígida distinção entre o nível político interestatal e o doméstico (BETTS, 2009). Por fim, cabe destacar que outro aspecto importante do fim da Guerra Fria e do mundo bipolar foi fazer com que as preocupações e as abordagens de questões como as migrações deixassem de ser matizadas ou mesmo distorcidas pela disputa leste-oeste, possibilitando também que outras cisões se tornassem mais evidentes, como às relações Norte-Sul (SATO, 2000).

É nesta conjuntura de ampliação da agenda de RI que as migrações passam a figurar como tema de Relações Internacionais. Não obstante, a temática migratória, em especial das migrações forçadas, surge muito atrelada à questão da segurança nacional sem que, por outro lado, seja dada devida ênfase aos aspectos políticos e a como as migrações são influenciadas por e influenciam as Relações Internacionais (BETTS, 2009). Em perspectiva semelhante, Matthew Mitchells (2012) afirma que, apesar da preocupação crescente com as migrações nas Relações Internacionais, a literatura emergente adotou uma agenda estreita de pesquisa, de modo que a inclusão da temática migratória nas RI pode ser considerada incompleta.

O autor aponta como há uma negligência em relação às implicações políticas da migração no Sul Global - a menos que tais fluxos populacionais representem ameaças ou desafios diretos para os países desenvolvidos. Não obstante, 85% das pessoas deslocadas no mundo concentram-se nos países em desenvolvimento (UNHCR, 2018). Ainda, há a necessidade de se analisar mais a fundo como os processos de migração interna nos países em desenvolvimento estão relacionados com a política global. Ao considerar que a grande maioria das migrações e conflitos ocorre no mundo em desenvolvimento, tornam-se necessários “[...] modelos e estruturas que reconheçam e integrem a dinâmica de migração nos países desenvolvidos e em desenvolvimento.” (MITCHELL, 2012, p. 23).

Mitchell (2012), de modo contrário à Alexander Betts, aponta que há demasiado foco nas migrações forçadas às custas das migrações voluntárias, contudo, é importante atentar que a literatura de RI sobre migrações forçadas, além de focar-se na perspectiva de segurança - como o próprio autor o faz, muitas vezes equivale à temática do refúgio e desde uma perspectiva centrada nos países desenvolvidos. Como afirma Alexander Betts, apesar da natureza política e internacional da migração forçada, a área de Relações Internacionais

Assembléia Geral em 1948, a Conferência de Estocolmo de 1972 já tratava do tema do meio ambiente em 1972 e a questão da globalização é um fenômeno cujas raízes vão muito além do fim da Guerra Fria com a queda da União Soviética (SATO, 2000).

prestou relativamente pouca atenção à política internacional de migração forçada e onde isso aconteceu, o trabalho surgiu em bolsões relativamente isolados (BETTS, 2009).

De tal forma e em consonância com Betts (2009), a inclusão das migrações forçadas na agenda de RI também pode ser melhor explorada, mesmo porque, como viu-se, o deslocamento e o conseqüente desenraizamento forçado de populações são marcas centrais da modernidade. O estudo das migrações forçadas tem enorme relevância para as Relações Internacionais pois está diretamente relacionado com temas que de maneira evidente dizem respeito à esfera “internacional” - como atuação de organizações internacionais, cooperação internacional, globalização, bens públicos globais, complexidade de regimes, segurança, o papel dos atores não-estatais, interdependência, regionalismo e relações Norte-Sul, para citar alguns exemplos (BETTS, 2009). Uma das contribuições das Relações Internacionais é oferecer uma análise “de cima para baixo” (*top down*) da temática. Isso porque, de modo geral, o campo dos estudos de migrações forçadas foca-se em uma perspectiva “de baixo para cima” (*bottom up*), que coloca as pessoas deslocadas no centro de sua análise. Este foco se relaciona com as origens do campo das migrações forçadas enquanto área de estudo específica, que sempre esteve muito ligada à defesa de direitos (*advocacy*) e à formulação de políticas (FIDDIAN-QASMIYEH et al., 2014).

Contudo, principalmente desde os anos 1980, conforme a questão da migração tornou-se politicamente mais controversa, cada vez mais teóricos passaram a debruçar-se sobre questões normativas, políticas e mesmo filosóficas que cercam a migração forçada (GIBNEY, 2014). Dessa forma, emergiu um debate entre abordagens voltadas para a formulação de políticas - que não teriam embasamento teórico adequado e foco muito estreito e vinculado a particularidades locais, e as abordagens teóricas - que poderiam “divergir” o foco dos estudos migratórios (da proteção dos deslocados) para fins puramente acadêmicos, servindo a outras agendas de pesquisa (FIDDIAN-QASMIYEH et al., 2014). Entretanto, os autores reforçam a complementaridade dessas duas perspectivas, pois novos conceitos, modelagem teórica, e estruturas metodológicas e interpretativas são fundamentais para o enquadramento mais amplo das migrações forçadas, seja em sua relação com conflitos, com crises de cidadania ou com o capitalismo, de tal forma cumprindo um papel relevante para a melhor informação da formulação, avaliação e desenvolvimento de políticas (FIDDIAN-QASMIYEH et al., 2014).

Tendo isso em mente, um aspecto importante por vezes negligenciado é a necessidade de considerar não somente as conseqüências das migrações forçadas, mas também incorporar novos entendimentos de suas causas. Em relação aos deslocados pelo desenvolvimento, por exemplo, há muito em que se pode avançar a partir de uma contextualização de sua relação com processos de urbanização, desenvolvimento e construção de Estados pós-conflito, diante

da conjuntura de intensa mudança social e econômica que marca estas primeiras décadas do século XXI. A questão do deslocamento induzido pelo desenvolvimento ainda trás uma atenção renovada para conflitos éticos que permeiam também outras situações de migração forçada (FIDDIAN-QASMIYEH et al., 2014).

De tal forma, embora a exploração da perspectiva dos migrantes forçados e de sua experiência vivida seja crucial e não deva ser negligenciada, há também a necessidade de aliá-la a um nível de análise mais amplo, para o qual a Relações Internacionais têm muito a contribuir, a fim de compreender as macro-estruturas e tendências para além do nível local que influenciam a migração forçada. Esta ampliação da escala da análise é crucial porque muitas vezes são as escolhas dos Estados e de outros atores políticos que determinam os resultados para os deslocados e, considerando que tais escolhas se inserem em uma estrutura mais ampla, também são condicionadas por esta (BETTS, 2009). Segundo Alexander Betts, a relação entre migração forçada e a política global pode ser identificada, então, em três níveis diferentes: em suas causas, nas consequências que provoca e nos atores envolvidos nas respostas à migração forçada (BETTS, 2009, p.11). Estes três níveis serão brevemente explorados a seguir.

2.2.1 RI e as causas das migrações forçadas

Como dito anteriormente, para entender por que ocorrem as migrações forçadas, avaliar somente a conjuntura nacional pode mostrar-se insuficiente, visto que muitas tendências macro-políticas do sistema internacional podem afetar as próprias condições do país que levam ao deslocamento humano. Notoriamente, as migrações forçadas têm uma relação direta com conflito e, mesmo em casos de conflitos internos, que podem ou não forçar pessoas a cruzar fronteiras internacionais, podem haver - e são raros os casos nos quais não há - importantes conexões com outras tendências políticas internacionais. Dessa forma, para citar alguns exemplos, um conflito pode estar relacionado com intervenção ou ocupação militar estrangeira, com estruturas ou tensões remanescentes do período colonial ou mesmo com questões motivadas por interesses econômicos atendendo a demandas globais (BETTS, 2009).

Nesse sentido, além da relação com conflito - mais evidente e já melhor explorada dentro das Relações Internacionais, há um nexos entre migrações forçadas e desenvolvimento que ainda não foi alvo de discussões tão aprofundadas. Isso em parte reflete as origens do campo discutidas anteriormente, focadas no sofrimento humano no micro-nível, o que deixou algumas lacunas consideráveis em relação ao entendimento sobre migrações forçadas. Uma

área que requer maior envolvimento é, portanto, a da economia da migração forçada. Assim, o crescente reconhecimento de que futuras agendas de pesquisa em estudos na área devem incorporar uma perspectiva econômica destaca a tendência crescente de conectá-las não apenas com trabalhos humanitários, mas também aos estudos de desenvolvimento (FIDDIAN-QASMIYEH et al., 2014).

Um outro ponto a ser destacado é o fato de que a relação entre migrações e desenvolvimento geralmente atém-se às discussões sobre migrações voluntárias, não obstante, as ligações econômicas entre os países em desenvolvimento e os países desenvolvidos frequentemente contribuíram para criar as condições para o deslocamento forçado humano. Nessa perspectiva, as migrações podem ser entendidas a partir do contexto mais amplo da economia política internacional e das relações Norte-Sul, justamente porque “[...] muitas dessas questões têm consequências desproporcionalmente significativas no Sul global, que a esmagadora maioria dos refugiados e deslocados internos do mundo originam e permanecem no sul.” (BETTS, 2009, p.127).⁹ Esta abordagem aponta como causas subjacentes da migração forçada uma série de questões que conectam política e economia e que se relacionam com a distribuição global de poder e recursos, como desigualdades e hierarquias da economia global internacional e do acesso aos mercados globais, a dependência da exportação de produtos primários, a dívida dos países em desenvolvimento, o legado do colonialismo e o ajuste estrutural (BETTS, 2009).

Nesse sentido, o subdesenvolvimento persistente em muitas partes do Sul global seria uma marca do atual modo de regulação política e econômica mundial, não obstante, seria visto cada vez mais como questão de insegurança e instabilidade globais (DUFFIELD, 2001). Dessa forma, passa a haver uma conexão estreita entre políticas de desenvolvimento e segurança, o que não somente induz pessoas a migrarem em razão das consequências dos projetos, como também afeta a maneira como os Estados lidam com as migrações, em razão de sua maior securitização (CASTLES, 2003).

Parte da literatura também busca determinar se há circunstâncias em que o deslocamento forçado seria justificável, o que se relaciona com discussões éticas sobre as migrações forçadas que surgiram com a ampliação do debate teórico. Esta é uma questão relevante para estudos sobre deportação e fechamento de fronteiras, visto que os Estados frequentemente alegam que a expulsão aumenta a segurança pública (GIBNEY, 2014).

⁹ Por exemplo, as regiões em desenvolvimento receberam 84% dos refugiados do mundo sob o mandato do ACNUR, com cerca de 14,5 milhões de pessoas. (ACNUR, 2016). Disponível em: <<http://www.unhcr.org/globaltrends2016/>>. Acesso em: 05 nov. 2018

Ademais, as questões éticas também estão inseridas no debate sobre o nexa migração forçada e desenvolvimento, e esta tensão diz respeito especialmente ao caso dos Deslocados do Desenvolvimento. O DRID envolve o deslocamento coordenado e sancionado pelo Estado de comunidades para facilitar os projetos de desenvolvimento e é tipicamente (embora não exclusivamente) associado aos países do Sul global. O que torna este deslocamento de interesse particular é que o movimento (coagido) de pessoas é tipicamente justificado em termos econômicos com base em que o projeto de desenvolvimento em questão terá benefícios para a comunidade como um todo, de modo que os ganhos irão superar amplamente as perdas (GIBNEY, 2014).

2.2.2 Como as consequências das Migrações Forçadas afetam as RI

Além das migrações forçadas enquanto variável dependente, entender a relação entre Relações Internacionais e migrações forçadas é essencial não só porque estas são afetadas ou se inserem nesses temas globais, mas também porque exercem um impacto significativo em outras áreas da política internacional. Dessa forma trata-se de uma variável independente importante para explicar assuntos como situações de conflito, construção da paz, construção do Estado, terrorismo, crime transnacional ou mesmo a formação de grupos de interesse na política doméstica (BETTS, 2009).

Refugiados e deslocados internos são frequentemente parte de redes transnacionais, as quais podem introduzir novas dinâmicas para a política interna, por exemplo por meio de alterações no comportamento eleitoral, mudando a percepção do eleitorado de estrangeiros ou podendo introduzir um enfoque no asilo, na imigração ou no transnacionalismo no processo político interno. Tais redes podem ter efeitos transfronteiriços significativos e os efeitos dessas mudanças não são sentidos apenas no âmbito nacional, mas podem ter reflexos no posicionamento regional e internacional do país (BETTS, 2009).

Nesse sentido, Matthew Mitchell aponta como a abordagem hegemônica dos trabalhos sobre RI e migrações forçadas, que considera a segurança nacional enquanto segurança do Estado, não incorpora o papel que os fluxos migratórios - tanto internacionais quanto internos - desempenham no desencadeamento ou no fomento de conflitos internos entre grupos dentro do Estado, negligenciando a relação entre migração e conflitos tais como guerras civis, insurgências rebeldes, violência étnica e conflitos pela terra (MITCHELL, 2012). Uma consequência das migrações forçadas deixada de lado pela abordagem da segurança nacional enquanto segurança

do Estado seria a desestabilização das identidades sociais locais, pois a existência de identidades subnacionais costuma ser menosprezada em relação a identidade nacional coletiva.

Os deslocamentos forçados internos ajudam a entender os conflitos internos, visto que podem afetar o equilíbrio étnico, estimulando a desconfiança entre as populações migrantes e hospedeira; e também a base material do país, através da competição por recursos que pode gerar tensões entre grupos sócio-economicamente distintos, atingidos de maneiras diferentes pela migração. Dado que os impactos mais significativos das migrações são sentidos no nível local, torna-se lógico assumir que a relação entre migrações e conflito seria mais pronunciada no âmbito local, de modo que se torna essencial entender como os processos migratórios afetam e tensionam as dinâmicas locais (MITCHELL, 2012).

Essa lacuna estaria diretamente relacionada com a desconsideração das implicações das migrações internas para as Relações Internacionais, apesar do fato de que o volume de migrantes internos no mundo inteiro é de cerca de 40 milhões, em comparação aos 25 milhões de refugiados (UNHCR, 2018). Assim, há necessidade de examinar essa forma de mobilidade, pois, embora existam diferenças críticas entre migração interna e internacional, mais notavelmente a distinção legal entre os dois exposta anteriormente, no entanto, “[...] a divisão dos estudos migratórios em fluxos populacionais internos e internacionais é contraproducente, uma vez que não considera as importantes ligações entre esses movimentos.” (MITCHELL, 2012, p.16). Isso se mostra muito claro em relação aos Deslocados do Desenvolvimento pois, embora seja uma categoria considerada majoritariamente de migração forçada interna, pode induzir a fluxos internacionais de mobilidade humana (TERMINSKI, 2012).

2.2.3 RI e as respostas dos atores às migrações forçadas

Entender como os Estados respondem às migrações forçadas tem a ver com a discussão sobre soberania nas Relações internacionais e como isto se relaciona com a questão das fronteiras. A soberania se relaciona com as migrações forçadas tanto no nível de causas quanto de consequências e de respostas, de maneira quase que indissociável. Isso porque os conceitos de migrações forçadas só existem em relação à soberania, suas definições legais são inteiramente relacionadas ao sistema de Estados soberanos e, portanto, a soberania se relaciona de maneira transversal com a questão migratória:

As noções de “refugiado” ou “deslocado interno” só fazem sentido na medida em que descrevem uma relação entre os conceitos de cidadão, Estado e território que compõem o Estado-nação. De fato, o sistema estatal tem como premissa um nexo não problemático entre Estado, cidadão e território. No entanto, a existência de refugiados e deslocados internos representa anomalias para tal relação. O conceito de “refugiado” existe como uma manifestação tanto do colapso da relação Estado-

cidadão quanto de cidadão-território que são premissas do Estado soberano. Enquanto isso, o conceito de “deslocados internos” é distinto do de refugiado na medida em que não há desarticulação da relação cidadão-território, mas há um colapso da relação Estado-cidadão (BETTS, 2009, p. 44).

O estudo da migração forçada, portanto, não pode ser entendido sem referência ao Estado-nação e suas fronteiras. Para a maioria das pessoas e na maioria dos casos, os limites das fronteiras são os limites da cidadania, ou seja, só se pode ser cidadão quando se reside no Estado de sua cidadania, pois, ao passo que o Estado-nação tem o monopólio da violência, também é sua a capacidade exclusiva de proteger os Direitos Humanos (HANSEN, 2014). As respostas dos Estados às migrações forçadas são políticas na medida em que envolvem decidir como mensurar direitos, o que envolve alocação de recursos se não escassos, finitos:

De fato, a decisão dos Estados de fornecer proteção, contribuir para soluções duradouras para refugiados ou deslocados internos ou para abordar as causas profundas do deslocamento por meio de intervenção militar, diplomacia, desenvolvimento, reconstrução pós-conflito ou construção da paz, são todas altamente políticas. Entender as condições sob as quais há variação nas respostas dos Estados (e de outros atores) à migração forçada é uma parte crucial da compreensão de como reduzir as consequências humanas negativas do deslocamento (BETTS, 2009, p. 14).

O reconhecimento internacional da situação dos refugiados e dos deslocados internos tem sido central no debate que busca evidenciar como a soberania não é absoluta ou não-contestada, e que há uma intensa disputa interna para determinar quais grupos detêm do poder soberano, contrariando a premissa tradicional de que haveria uma congruência entre nação, comunidade cultural, e o Estado enquanto unidade político-territorial (BETTS, 2009). Dessa forma, por exemplo, “[...] como os Estados categorizam e respondem à migração forçada é parte do processo pelo qual a soberania do Estado é constituída através de fronteiras, de práticas de inclusão e exclusão, e da criação de um “outro” externo em oposição à comunidade política nacional.” (BETTS, 2009, p.53).

Assim, as fronteiras desempenham um papel intrínseco na definição do próprio Estado porque proporcionam a construção da identidade social e a separação simbólica entre povos e culturas, definindo a comunidade sociopolítica a partir de práticas de inclusão e exclusão (MITCHELL, 2012). As respostas dos Estados às migrações forçadas podem ser entendidas à luz dessa perspectiva, de forma que as reações negativas à migração se dariam pela percepção desta enquanto ameaça às identidades tanto locais quanto nacionais, resultando, por exemplo, no fechamento de fronteiras. Por outro lado, em sociedades que prezam por seu caráter multicultural e cosmopolita, a migração seria vista como algo positivo e incentivada.

A base da distinção entre a proteção de refugiados e das PDIs reside no argumento de que os Estados e a comunidade internacional não poderiam interferir nos assuntos de um Estado soberano, porque a fronteira determinaria os limites de atuação (BETTS, 2009). Dessa forma, a

proteção tanto de refugiados quanto de deslocados internos parece reforçar o próprio sistema de Estados ao passo em que torna os conceitos de soberania, cidadania e fronteira centrais para a decisão de quando e quem garante a proteção e para que tipos de pessoas (HADDAD, 2008).¹⁰

A noção de soberania também fornece entendimentos sobre a atuação dos Estados em relação a fluxos migratórios que não necessariamente atingem seu território. Isso porque, mesmo no caso dos deslocados internos em que não há o cruzamento de fronteiras internacionais pelos migrantes,

[...] uma resposta internacional exige necessariamente que atores internacionais - sejam Estados, organizações internacionais ou ONGs - cruzem uma fronteira internacional. Em outras palavras, como os deslocados não cruzam a fronteira, os atores internacionais muitas vezes precisam cruzar a fronteira na outra direção. A proteção dos deslocados internos, portanto, está no centro dos debates relacionados à soberania do Estado e às circunstâncias sob as quais os estrangeiros têm a responsabilidade de proteger indivíduos cujos próprios governos não podem garantir sua segurança (BETTS, 2009, p.8)

Por um lado, a noção de proteção aos deslocados internos parece privilegiar as normas de Direitos Humanos de uma maneira que corrói e compromete a soberania absoluta, porque autoriza e incentiva a comunidade internacional a atuar em situações que ferem a soberania dos Estados em que as populações em risco residem, em nome de princípios como a Responsabilidade em Proteger.¹¹ Para Alexander Betts, uma interpretação mais realista seria que a proteção das PDIs altera diferentes aspectos da soberania de diferentes maneiras, pois fortalece a capacidade de alguns Estados - principalmente Estados do Norte - em controlar fluxos transfronteiriços, ao passo em que afeta a capacidade de outros Estados em garantir a exclusão de atores externos dentro de seu território - em sua maioria Estados em desenvolvimento ou subdesenvolvidos do Sul (BETTS, 2009).

A crescente atuação de Organizações Não-Governamentais (ONGs), Organizações Internacionais (OIs), Instituições Internacionais de Financiamento ao Desenvolvimento (IFDs) e de movimentos sociais também introduzem novos questionamentos quanto à soberania estatal e

¹⁰ De acordo com Emma Haddad (2008), o regime de refugiados pode ser entendido como uma busca por restaurar as relações normais entre Estado-cidadão-território, sendo a solução a “reterritorialização” dos indivíduos que agem *entre* os Estados, numa tentativa de corrigir o desvio do modelo normal de sociedade internacional, em que todos os indivíduos pertencem *a* um Estado. Seguindo este raciocínio, o regime de proteção às PDIs seria uma tentativa de reequilibrar onexo Estado-cidadão, por meio da garantia e proteção de direitos, a fim de garantir a permanência dos indivíduos dentro do território nacional e, portanto, sem incorrer num rompimento da relação cidadão-território.

¹¹ O Princípio da Responsabilidade de Proteger (R2P, do inglês) adotado em 2005 na Cúpula Mundial da ONU, busca estabelecer que a comunidade de Estados têm obrigação de garantir a proteção de todas as populações de crimes de atrocidade em massa, como genocídio, crimes de guerra, crimes contra a humanidade e limpeza étnica. Dessa forma, quando um Estado está manifestamente falhando em proteger suas populações, a comunidade internacional deve estar preparada para tomar a ação coletiva apropriada, de maneira oportuna e decisiva e de acordo com a Carta da ONU. Disponível em: <http://www.un.org/en/genocideprevention/about-responsibility-to-protect.html>. Acesso em: 05 nov. 2018

sobre a forma com que a comunidade internacional responde às migrações forçadas. As Relações Internacionais também podem contribuir para entender as macro-tendências que envolvem as respostas destas organizações. Há um debate no campo não só sobre a importância dos atores não-estatais, mas também sobre seu poder de influência e sobre em que medida estão sob o constrangimento dos Estados, atuando de acordo com os interesses destes, ou de maneira relativamente independente (AVANT, FINNEMORE, SELL, 2010).

Nesse sentido, o papel do ACNUR na evolução do regime global de proteção aos refugiados e em relação à criação do regime embrionário de proteção às PDIs é um exemplo de como a atuação de OIs podem estar condicionadas por mudanças muito mais amplas na política mundial. O fim da Guerra Fria significou a diminuição da importância geopolítica de refugiados - apesar de não ser acompanhado de uma diminuição dos deslocamentos forçados - e viu-se o endurecimento dos regimes de migração, sob o pretexto de evitar que outras pessoas pudessem invocar benefícios exclusivos ao refúgio (CHIMNI, 1998). Foi diante desse contexto que o ACNUR começou a interpretar seu mandato de formas cada vez mais amplas e mais criativas, até que, em 2006, a agência formalizou seu papel como a agência da ONU responsável pela proteção dos deslocados internos.

Uma interpretação possível quanto aos motivos para essa atuação cada vez mais abrangente, e que considera certo grau de independência do ACNUR, seria de que, diante da diminuição da importância política dos refugiados para as grandes potências, a Agência estaria buscando formas de se tornar relevante e garantir sua atuação. De um lado, a ampliação de seu escopo de atuação poderia ser entendida enquanto uma tentativa de contornar o crescente unilateralismo que busca desafiar os fundamentos do regime do refúgio e garantir direitos para pessoas antes desprotegidas (BETTS, 2009). Por outro lado, o aumento da atuação da organização em relação à proteção dos Deslocados Internos pode ser considerado como vantajoso para os interesses dos países desenvolvidos centrais, em consonância com a tendência de garantir a “nacionalização” do refúgio, ou seja, de desestimular o cruzamento de fronteiras internacionais (CHIMNI, 1998).

Assim, destaca-se que as respostas às migrações forçadas não se dão de forma isolada, normalmente, a atuação tanto de Estados quanto de atores não-estatais se dá pela conexão com outros assuntos de interesse. Também em razão disso, outras organizações cujo foco primário não é a migração podem ter um papel importante na coordenação de políticas migratórias, a partir da conexão com questões que competem mais diretamente à sua atuação (KORNEEV, 2017). Entender a política global da migração forçada é, de tal forma, muito mais do que simplesmente identificar as instituições formais que regulam as respostas dos Estados, pois uma

série de instituições, formais e informais, em diversas áreas temáticas, têm uma influência importante na política global de regulação da migração forçada (BETTS, 2009).

A temática migratória no geral passou a ser objeto de estudo das RI a partir da ampliação da agenda com o fim da Guerra Fria e o aprofundamento da globalização. Não obstante, tal inclusão se deu de maneira incompleta ou limitada, estando muito atrelada à questão securitária e a partir de uma perspectiva centrada nos países desenvolvidos do Norte Global. Em relação à questão específica das migrações forçadas, isso significa um foco no refúgio, em detrimento das migrações internas, que costumam concentrar-se nos países em desenvolvimento.

Além disso, a centralidade da questão securitária invisibiliza outras causas de deslocamento forçado interno, dentre elas, o deslocamento induzido pelo desenvolvimento. Desta forma, ao explorar a relação entre as RI e as causas das migrações forçadas, buscou-se ir além da perspectiva securitária, indicando também as possíveis relações entre migrações forçadas, desenvolvimento e as desigualdades da economia global. Quanto às respostas dos atores em relação à migração forçada, evidenciou-se como a questão da soberania é central, independentemente da categoria abordada. A questão da soberania relaciona-se com a cidadania e o território e se insere em questionamentos éticos e políticos sobre os deslocamentos forçados. Além disso, mesmo em casos em que não há o cruzamento de fronteiras internacionais, ainda assim há importantes conexões com a política global e implicações para a soberania do Estados, por exemplo, pela crescente atuação de Organismos Internacionais e de movimentos sociais.

Dessa forma, evidenciam-se tensões que dizem respeito ao caso dos Deslocados do Desenvolvimento e que, por um lado, fornecem indicativos sobre o porquê de esta questão ter recebido atenção marginal das Relações Internacionais e, por outro, indicam pontos de partida sobre a relevância do assunto. Nesse sentido, destaca-se como o Deslocamento e Reassentamento Induzidos pelo Desenvolvimento, por ser considerado categoria majoritariamente interna de deslocamento forçado, é tratado como questão de política doméstica. Contudo, a temática se insere no nexo migração forçada e desenvolvimento, de modo que há importantes conexões com a política internacional do mundo globalizado. Essas e outras questões serão abordadas no capítulo seguinte.

3 OS DESLOCADOS DO DESENVOLVIMENTO ENQUANTO CATEGORIA DE MIGRAÇÕES FORÇADAS: DIÁLOGOS E CONTRIBUIÇÕES DAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS

Este capítulo busca apresentar o Deslocamento e Reassentamento Induzidos pelo Desenvolvimento (DRID), enquanto uma categoria específica de Migração Forçada decorrente de grandes projetos de desenvolvimento, e analisar algumas possíveis contribuições das Relações Internacionais para seu entendimento, há fim de explicar as conexões com a política mundial. Seguindo o modelo do capítulo anterior, usa-se a divisão da análise em causas, consequências e respostas dos atores proposta por Alexander Betts (2009). A primeira seção busca explorar a relação entre o DRID e a política mundial no nível de suas causas, motivações e justificativas. Considerando que a principal causa do Deslocamento e Reassentamento Induzidos pelo Desenvolvimento é o empreendimento do desenvolvimento em si, busca-se entender o processo do deslocamento em sua conexão não somente com a prática do desenvolvimento, mas com o discurso por trás desta. Para tanto, busca-se entender como se constrói o conceito moderno de desenvolvimento e como este reflete na política do DRID. Adota-se uma perspectiva pós-colonial das Relações Internacionais, devido a sua ênfase em investigar as práticas e discursos que legitimam e mantêm as relações de poder assimétricas e os processos associados de exclusão e dominação.

A segunda seção foca no nível das consequências ou desdobramentos do deslocamento e envolve principalmente a literatura sobre Segurança Internacional e uma breve exposição do debate quanto à ampliação do conceito de segurança, com a proposição de uma centralidade nos indivíduos. Assim, evidenciam-se as diferentes vulnerabilidades entre distintos grupos populacionais e os riscos que o DRID representa para a segurança das pessoas diretamente deslocadas como também de populações do entorno. A última seção deste capítulo foca no nível dos atores envolvidos e suas respostas ao DRID, que se baseia na literatura de RI sobre cooperação internacional e governança, a fim de desenhar um panorama sobre os principais tipos de atores relevantes para a questão.

3.1 RELAÇÕES INTERNACIONAIS E AS CAUSAS DO DRID: A CONCEPÇÃO MODERNA DE DESENVOLVIMENTO

Deslocamento e Reassentamento Induzidos pelo Desenvolvimento é uma categoria de Migrações Forçadas, especificamente de deslocamento forçado interno. O termo se refere, de modo geral, à migração forçada que ocorre de modo sancionado e/ou coordenado pelo Estado para facilitar os grandes projetos de desenvolvimento. Notadamente, são diversos os projetos

de desenvolvimento que podem culminar em situações que induzem ao deslocamento populacional, sendo algumas das principais modalidades: projetos de gerenciamento de recursos hídricos; construção de redes de transporte; urbanização, reurbanização e transformação das áreas urbanas; extração e transporte de recursos minerais; desmatamento e expansão agropecuária (TERMINSKI, 2012; TERMINSKI, 2013a; DE WET, 2006). De tal modo, conceitualmente, o termo DRID busca congrega os deslocamentos que de modo geral ocorrem em razão de mudanças no uso da terra que provocam a remoção física direta das pessoas que a habitavam, ou indireta pelo deslocamento de seus meios de subsistência (BETTS, 2009).

As primeiras investigações extensivas sobre os deslocados do desenvolvimento surgiram nos anos 1950 associadas aos estudos de antropólogos sobre o povo Gwembe Tonga, deslocados em razão da criação da barragem de Kariba no rio Zambeze (a atual fronteira entre Zâmbia e Zimbábue)¹² e, mais a frente, nos anos 1960, com pesquisas sociológicas sobre as consequências sociais do reassentamento de populações em razão da criação de outras represas na África (TERMINSKI, 2013a).¹³ Após meados dos anos 1970, o deslocamento induzido pelo desenvolvimento tornou-se um assunto de interesse para o Banco Mundial, muito em razão da pressão dos movimentos sociais, o que culminou com a criação das primeiras diretrizes do banco sobre reassentamento involuntário em 1980, a chamada Declaração de Manual Operacional ou *Operational Manual Statement* - OMS 2.33. Nos anos 1980 e 1990, motivados pela construção da Barragem de Três Gargantas na China e a Barragem Sardar Sarovar na Índia, projetos que geraram controvérsias devido ao seu alto impacto ambiental e social, os estudos sobre o deslocamento induzido pelo desenvolvimento passaram por uma intensificação, atraindo

¹² O projeto da Barragem de Kariba foi planejado pelo governo da Federação da África Central (CAF), um Estado semi-independente dentro da *Commonwealth* na África Austral que existiu de 1953 até o final de 1963. Com a construção da barragem em Kariba e a criação do reservatório, cerca de 57.000 pessoas que viviam ao longo do Rio Zambeze foram forçadamente deslocadas e reassentadas (SOILS INC. Ltd; CHALO ENVIRONMENTAL & SUSTAINABLE DEVELOPMENT CONSULTANTS, 2000). Atualmente, a Barragem é propriedade conjunta do Zimbábue e da Zâmbia. Este caso é emblemático não só pelas dificuldades encontradas no reassentamento, que deixou as populações em condições precárias, mas também porque chama a atenção para a ambiguidade das fronteiras para o DRID, traz a questão da responsabilidade estatal em casos em que os empreendimentos são bi ou multi-nacionais, como é o caso de Itaipu no Brasil, e também sobre a própria alteração política de fronteiras e o que isso significa para os deslocados em termos de qual Estado deve ser responsável por estes (CHOUCRI, 2002).

¹³ Na década de 1960, outro caso que impulsionou intensa pesquisa sociológica foi a represa Akosombo em Gana, que levou à criação do Lago Volta, o maior lago artificial do mundo por área de superfície. O objetivo principal da barragem de Akosombo era fornecer eletricidade para a indústria de alumínio e um consórcio italiano, Impregilo, também o responsável por completar a barragem de Kariba, ganhou o contrato. O empreendimento culminou na desapropriação de cerca de 80.000 pessoas (o equivalente a 1% da população de Gana à época) e no seu reassentamento forçado, bem como no aumento dos níveis de pobreza e doença (GYAU-BOAKYE, 2001).

o interesse de um número crescente de disciplinas científicas para além da antropologia e sociologia (TERMINSKI, 2013a).¹⁴

Contudo, apesar do aumento na produção teórica, a visão segmentada e muitas vezes com ênfase demasiada nos aspectos econômicos do DRID tem se mostrado limitada, tanto em termos de formulação de políticas públicas quanto para o entendimento do próprio processo de deslocamento enquanto fenômeno político (KOENIG, 2006). Nesse sentido, embora tenham atraído atenção de outras disciplinas, os estudos sobre o DRID ainda não são significativos no campo das Relações Internacionais (BETTS, 2009) No entanto, como buscou-se demonstrar, os conceitos que emergiram das RI têm grande relevância para entender a relação entre migração forçada e a política mundial e, como aqui se propõe, para o caso específico dos Deslocados do Desenvolvimento. Este distanciamento se deve em parte porque, ao ser considerado majoritariamente como categoria de migração interna, o Deslocamento Induzido pelo Desenvolvimento tem sido atribuído como questão de política doméstica e, conseqüentemente, que diria respeito primeiramente o Estado (TERMINSKI, 2013b).

Em relação às causas do deslocamento, embora seja o desenvolvimento o que induz o deslocamento - como o próprio nome sugere, as discussões sobre o DRID tendem a focar nas práticas de políticas públicas (*policy practices*), não aprofundando quanto ao papel da estrutura na qual a questão do DRID está inserida bem como a racionalidade por trás dos projetos, que ajudaria a entender por que este tipo de deslocamento está presente em vários países (BETTS, 2009). Há uma vasta literatura sobre as conseqüências das migrações para o desenvolvimento, contudo, aqui se propõe pensar o contrário: a migração enquanto conseqüência do empreendimento do desenvolvimento. Dessa forma, busca-se resgatar como as causas do DRID estão inseridas no contexto das transformações industriais e do desenvolvimento econômico, visto que atuam enquanto princípios que estabelecem discursos e práticas que refletem no DRID (TERMINSKI, 2013a).

Diante disso, esta seção buscará entender a noção de desenvolvimento que abrange o DRID e como esse deslocamento está inserido nas dinâmicas, tensões e contradições mais amplas desta noção de desenvolvimento, que está relacionada com tendências mundiais que se fortalecem no século XX. Para tal, a perspectiva Pós-Colonial de Relações Internacionais

¹⁴A barragem de Sardar Sarovar no Rio Narmada afetou 45.000 famílias, aproximadamente 225.000 pessoas. Muitas pessoas foram deslocadas para locais de reassentamento, mas não receberam novas terras ou outros direitos. Outros nem sequer foram reconhecidos como afetados porque seus direitos à terra nunca foram formalizados. O Banco Mundial estava inicialmente financiando o projeto, mas retirou-se em 1994, muito em razão da pressão pública envolvendo o tema. Disponível em: <<https://www.internationalrivers.org/blogs/328-18>>. Acesso em: 02 nov. 2018.

será um referencial devido a sua ênfase em “[...] investigar o papel das formas culturais e dos sistemas de conhecimento na legitimação e manutenção das relações de poder assimétricas e nos processos associados de exclusão e dominação” (OMAR, 2012, p.46). Dessa perspectiva, desenvolvimento é entendido como “[...] um conjunto de discursos historicamente contextualizados que informam certas práticas que se destinam a produzir efeitos perceptíveis nas esferas econômica, social e cultural” (OMAR, 2012, p.43). Diante disso, ao considerar o desenvolvimento como historicamente contextualizado, cabe resgatar o processo histórico que leva à a construção desta noção específica de desenvolvimento.

O termo desenvolvimento hoje, usado para justificar os grandes projetos que culminam com o DRID, possui distintos significados e aplicações:

Há várias "portas de entrada" para a discussão de o que é o desenvolvimento. Em primeiro lugar, é preciso lembrar que o desenvolvimento já foi confundido com o crescimento econômico ou com a distribuição da renda. Esses aspectos são importantes, mas não são únicos. Ao contrário, podem ser considerados complementares e nunca excludentes. Por outro lado, todas as concepções de desenvolvimento são normativas e cheias de juízos valor (SPOSITO, 2008, p.65).

Como um discurso historicamente contextualizado, o desenvolvimento tem testemunhado mudanças terminológicas em consonância com as mudanças e transformações sociais. Nesse sentido, aponta-se a mudança de um discurso desenvolvimentista enfatizando o crescimento econômico e a industrialização em 1940, para um discurso enfocando a reforma estrutural e a liberalização em 1980 e, depois, a ênfase renovada nas reformas estruturais, começando em 2000, como refletido nos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (OMAR, 2012). Apesar dessas variações e da ênfase ora em crescimento, ora em distribuição, há uma permanência de um economicismo, ou seja uma valorização de aspectos econômicos do desenvolvimento, sendo que, para muitos, o “desenvolvimento econômico” ainda é sinônimo de desenvolvimento (SOUZA, 2000). Essa percepção reflete na questão dos Deslocados do Desenvolvimento e na sobrevalorização dos fatores econômicos no momento de avaliação dos riscos e benefícios envolvidos nos projetos, deixando de lado questões centrais como a organização social e cultural das comunidades (KOENIG, 2014).

Embora aos poucos haja um questionamento dessa valorização dos aspectos econômicos às custas de outras faces do desenvolvimento, na prática a ampliação do conceito mostra-se limitada, porque deriva da própria racionalidade positivista das sociedades Ocidentais, como se verá a seguir (SOUZA, 2000). De tal forma, o sentido mais intrínseco e pertinente a essa análise é a noção de desenvolvimento enquanto processo para chegar a determinada etapa evolutiva, a parte final de um processo linear (LANG, 2016).

Contraditoriamente, a noção de desenvolvimento surge originalmente inspirada nos processos naturais - que são antes de tudo cíclicos, e descrevia “[...] um processo através do qual as potencialidades de um objeto ou organismo são liberadas, até atingir sua forma natural e completa”, (ESTEVA, 2000, p.8). Ou seja, inicialmente desenvolvimento implicava em liberação das potencialidades particulares de cada objeto ou modelo, contudo, passou a ser concebido como a busca por atingir um determinado modelo específico, o único considerado *desenvolvido*. Dessa forma, cabe explorar de que forma houve essa transformação no sentido do termo, até chegar no sentido universalizante que possui hoje.

As origens do discurso moderno do desenvolvimento podem ser traçadas aos séculos XVII e XVIII, sob o contexto do Iluminismo e da crença em uma racionalidade capaz de melhorar o mundo. Nesse sentido, o desenvolvimento surgiu como um conceito esclarecido que atribuía à razão moderna e científica um papel fundamental na melhoria da existência humana em quase todas as suas dimensões, sendo, nessa perspectiva, um dos ideais fundadores da modernidade ocidental (OMAR, 2012).

A concepção do desenvolvimento específica que aqui se analisa, no entanto, foi propagada após a Segunda Guerra Mundial, em um discurso do presidente dos Estados Unidos Harry Truman em 1949, quando lançaram a idéia de desenvolvimento como um chamado a cada nação para seguir seus passos (LANG, 2016). Permanecia a noção de desenvolvimento ligado ao conceito de evolução em sua concepção de transformação para uma forma mais perfeita, contudo, atrelado a uma grande inovação: o lançamento do binômio desenvolvimento e subdesenvolvimento.

A partir de então, “[...] começaram a ser comparadas *sob um mesmo patamar* as múltiplas formas diferentes de organizar a vida, os intercâmbios, a produção e a reprodução que existiam no planeta (LANG, 2016, p. 30, grifo próprio). Esta transformação representou uma nova maneira de conceber as Relações Internacionais, em que o conceito ocidental de progresso foi transformado em uma imaginação hegemônica em escala global, atrelada ao Estado-nação (OMAR, 2012). O modo de produção industrial, antes uma dentre várias formas de vida social, tornou-se referência no estágio de culminação das potencialidades da evolução social humana (ESTEVA, 2000).

Destaca-se que não é à toa que o surgimento do discurso moderno sobre desenvolvimento ocorreu durante o período que se seguiu à Segunda Guerra Mundial, época da rivalidade da Guerra Fria entre o Ocidente e o Oriente. Para enfrentar seus rivais e obter a dominação global, o Ocidente, liderado pelos EUA, começou a reinventar um discurso moderno de desenvolvimento (OMAR, 2012). Nesse sentido, serviu como ferramenta para a

hegemonia global de um modo de vida Ocidental, que resultou em disputas com povos de culturas diferentes pela capacidade de definir a sua cultura e seu próprio modo de vida (ESTEVA, 2000).

A dicotomia entre desenvolvimento e subdesenvolvimento determinou quase todas as interações entre o Ocidente e outras regiões, nas quais o Ocidente se definiu como a imagem contrastante do mundo subdesenvolvido (OMAR, 2012). Dessa forma, a partir da metade do século XX, desenvolvimento passou a significar reconhecimento no Sistema Internacional e o fortalecimento da soberania nacional, ou seja, a estratégia de desenvolvimento estava intrinsecamente associada à estratégia nacional, equiparada ao Estado territorial.

Essa lógica, sintetizada na idéia da supremacia do modelo ocidental, ainda permeia muitas das teorias e práticas mais convencionais do desenvolvimento (OMAR, 2012). Isto tem reflexos, por exemplo, na forma como o Deslocamento e Reassentamento Induzidos pelo Desenvolvimento por vezes é retratado: relacionado primeiro ao mundo socialista e, no cenário atual, especialmente aos países em desenvolvimento, subdesenvolvidos, regimes autoritários e antidemocráticos (TERMINSKI, 2013a). Terminski (2015) aponta como as consequências negativas de projetos de reassentamento seriam um problema social *apenas* em países subdesenvolvidos, o que atribui a princípios de democracia mal estabelecidos, baixo nível de proteção legal e ardente antagonismo entre atores políticos, empresariais e sociais significativos. Ainda, o autor reforça como essa conjuntura seria influenciada por fatores econômicos *objetivos* e por normas sociais *tradicionais* (TERMINSKI, 2013a). Por outro lado, nos países desenvolvidos, a situação seria distinta em razão da tradição do individualismo, dos direitos de propriedade desenvolvidos e da ampla participação dos cidadãos no governo, o que, aliado ao estágio de desenvolvimento dos países da região, impediria a implementação de tais projetos na área das democracias ocidentais estáveis (TERMINSKI, 2013a)¹⁵do

Mantém-se, assim, a oposição entre o Ocidente “desenvolvido” e aqueles que seriam os pólos menos desenvolvidos, cada um no seu contexto histórico, em relação àquele: primeiro, os países do bloco comunista e, atualmente, os países subdesenvolvidos.¹⁶ Nesse

¹⁵ Tal estágio seria caracterizado pela fase pós-industrial - baseada em alta tecnologia e não em extração de matérias-primas ou megaprojetos, tal como ocorre nos países subdesenvolvidos (TERMINSKI, 2013a). Contudo, dessa forma, ameniza-se o papel das desigualdades e hierarquias da economia global internacional, visto que o estágio de desenvolvimento dos países ditos desenvolvidos só foi possível por suas interações com os países subdesenvolvidos, ao fornecer matérias-primas e mão-de-obra barata. A globalização, o comércio internacional, e a divisão internacional do trabalho são, nesse sentido, razões para a migração forçada e o deslocamento induzido pelo desenvolvimento que evidenciam sua ligação com a política global (BETTS, 2009).

¹⁶ A aceitação da existência do subdesenvolvimento e da necessidade de sua superação foram incorporadas de tal forma pelos próprios países ditos subdesenvolvidos, que estes passaram a adotar as mesmas lógicas e

sentido, o subdesenvolvimento persistente em muitas partes do Sul global seria uma marca do atual modo de regulação política e econômica global, o que não seria um problema econômico por si só para o Norte, onde se encontram os países desenvolvidos.¹⁷ No entanto, o subdesenvolvimento esteve associado com insegurança e instabilidade globais, principalmente a partir do fortalecimento de uma série de conexões indesejáveis entre os países tidos como subdesenvolvidos e os desenvolvidos do Norte, pela proliferação de redes informais transnacionais - como o crime internacional, o narcotráfico e o tráfico de pessoas e as redes de migrantes que facilitam a mobilidade irregular (DUFFIELD, 2001 apud CASTLES, 2003).

Como resultado dessa percepção do subdesenvolvimento enquanto fonte de insegurança, e de como o desenvolvimento tanto depende quanto é essencial para a manutenção da paz, há uma mudança fundamental nos objetivos da política de desenvolvimento e do humanitarismo, que passam a ter uma nova tarefa conjunta: a transformação de sociedades inteiras, a fim de prevenir conflitos e alcançar mudanças sociais e econômicas (DUFFIELD, 2001 apud CASTLES, 2003). Assim, o preço de estar conectado a redes econômicas e políticas globais é, portanto, a adoção de estruturas econômicas, instituições políticas e sistemas de valores compatíveis com o atual modo de regulação política e econômica global. Dessa forma, passa a haver uma conexão estreita entre políticas de desenvolvimento e segurança, o que não somente induz pessoas a migrarem em razão das consequências dos projetos, como também afeta a maneira como os Estados lidam com as migrações, em razão de sua maior securitização (CASTLES, 2003).

Miriam Lang ressalta o potencial do desenvolvimento enquanto estratégia para transformar outros modos de vida e “[...] incluir territórios não totalmente permeados pelas lógicas e práticas capitalistas aos circuitos de acumulação de capital” (LANG, 2016, p.31). Nessa mesma perspectiva, o DRID pode servir - ainda que seja questionável se este seria um objetivo consciente ou não - à expansão do Estado e a integração destas populações aos sistemas de mercado nacionais, regionais e internacionais:

O reassentamento não apenas realoca as pessoas no espaço: também pode refazê-las [...] Na maioria dos casos, os projetos do DRID iniciam uma reestruturação das relações sociais, econômicas e políticas para se assemelhar às da sociedade maior. Nesse sentido, o reassentamento não necessariamente destruirá as "culturas locais",

concepções que procuravam criticar (ESTEVA, 2000). O mesmo pode ser dito em relação ao bloco socialista, que adotou a concepção como meta sob o marco do desenvolvimento das forças produtivas, não havendo “contradição entre o conceito de “desenvolvimento” e a concepção cientificista, tecnicista, positivista e linear do progresso que as interpretações dominantes da obra de Karl Marx defendiam” (LANG, 2016, p.26).

¹⁷ Pelo contrário, precisamente porque muitos países do Sul são importantes fontes de matérias-primas, atendem aos interesses da atual configuração mundial, e muitos estão relativamente desconectados da economia global (CASTLES, 2003).

mas as apropriará e reestruturará em termos de valores e metas frequentemente originadas de muito além do contexto local (Garcia Canclini, 1993) (OLIVER-SMITH, 2006, p.160)

Há que se considerar que nos países desenvolvidos ocidentais houve um processo anterior de homogeneização social e controle dos territórios, de forma que, comparativamente, atualmente há menos formas de organização social que resistem aos processos do DRID que nos países do Sul, onde a questão dos povos indígenas, por exemplo, ainda é muito pungente (QUIJANO, 2006). Por fim, favorece-se uma percepção de que o desenvolvimento proposto e propagado pelos projetos que levam ao DRID seria dotado de uma neutralidade, quase naturalidade, apagando o conflito que existe por trás desse discurso pautado por termos como “fatores econômicos objetivos” (KOENIG, 2014; OLIVER-SMITH, 2014). O que se busca destacar é que são objetivos segundo os parâmetros de uma determinada racionalidade. Assim sendo, a forma como o DRID por vezes é retratado incorre no risco de colocar demasiada ênfase na suposta (falta de) vontade política dos governos de países em desenvolvimento, amenizando o papel das restrições estruturais do Sistema Internacional e do capitalismo enquanto definidor deste.

Assim, busca-se demonstrar como a questão dos Deslocados do Desenvolvimento se insere em tendências que têm origem na racionalidade que permeia o modo de produção hegemônico¹⁸, pois a concepção e uso do território estão intrinsecamente associados ao modo de produção vigente (HAESBAERT, 2008). Dessa forma, analisou-se a transformação do desenvolvimento enquanto pilar central das Relações Internacionais desde a metade do século XX e da construção da neutralidade do conceito que, não obstante, reflete concepções Ocidentais.

3.2 DESDOBRAMENTOS DO DRID E AS RELAÇÕES INTERNACIONAIS: SEGURANÇA INTERNACIONAL E A VULNERABILIDADE HUMANA

Como referido no Capítulo 1, a perspectiva securitária é uma das abordagens pela qual as Relações Internacionais tradicionalmente retrataram as consequências das migrações forçadas. Contudo, as abordagens securitárias tradicionais, com suas premissas realistas, vinculam o conceito de segurança estritamente ao Estado, como Segurança Nacional, de modo que se baseiam no princípio de que a sobrevivência do Estado deve ser o objetivo das políticas de

¹⁸ Aqui cabe pontuar que a questão dos Deslocados do Desenvolvimento se insere em tendências que têm origem mesmo antes do embate socialismo x capitalismo, porque se relaciona muito mais com a racionalidade que permeia esses dois modos de produção, baseada no positivismo e comprometida com “a ideia de modernidade herdada do Iluminismo e exacerbada pelas dinâmicas do capitalismo histórico (produtivismo e dominação da natureza) (SOUZA, 2000, p.104).

segurança.e, diante disso, a migração, passa a ser percebida majoritariamente enquanto ameaça potencial, adquirindo uma conotação negativa.

Nesse sentido, Alexander Betts (2009) aponta como algumas novas abordagens teóricas, reflexo de uma mudança mais ampla nos estudos de segurança, têm sido cada vez mais aplicadas às migrações forçadas, pois buscam transferir o foco de referência do Estado-nação para resgatar a centralidade do indivíduo.¹⁹ Enquanto que as abordagens tradicionais de estudos de segurança por vezes assumem conceitos como segurança e interesses nacionais de forma monolítica, um corpo de estudiosos construtivistas e críticos vêm trabalhando no sentido de, justamente, apontar como a definição de tais conceitos é inerentemente subjetiva e “[...] dependente de quem está definindo os termos e quem se beneficia definindo-os de uma determinada maneira.” (CHOUCRI, 2002, p.97).

Os estudos críticos de segurança buscam revelar a maneira pela qual as políticas de segurança dos Estados não são politicamente neutras, e como o que é configurado como segurança nacional nem sempre “[...] atende uniformemente ao interesse coletivo, antes, pode servir para defender a segurança das elites privilegiadas, de maneiras que muitas vezes tornam as populações política e economicamente marginalizadas inseguras.” (BETTS, 2009, p. 70). Esse resgate é especialmente significativo para o desafio de pensar sobre a relação entre o DRID e as Relações Internacionais, em que o “interesse nacional” geralmente é usado para justificar o deslocamento e diante da aproximação das estratégias de desenvolvimento e segurança do Estado, como visto na seção anterior. A construção de obras de modernização urbana e outras obras de infraestrutura muitas vezes servem para privilegiar as elites, em detrimento das populações vulneráveis e politicamente marginalizadas e, desde a perspectiva crítica de estudos de segurança, destaca-se a maneira pela qual o “interesse nacional” despolitiza esses resultados distributivos desiguais (BETTS,2009).

Para esta discussão, cujo propósito é pensar o Deslocamento e Reassentamento Induzidos pelo Desenvolvimento enquanto questão internacional de Direitos Humanos, o foco é o impacto da migração sobre as populações afetadas. Nesse contexto, o ponto essencial é como a segurança

¹⁹ A década de 1990 e início dos anos 2000 foi um período em que emergiu a necessidade de mudança de paradigma também em relação à compreensão sobre segurança, a fim de prevenir e responder efetivamente à multiplicidade de conflitos internos, bem como aos novos tipos de ameaças que emanam das realidades de um mundo globalizado, como o terrorismo. Cada vez mais, a ênfase é colocada na responsabilidade primária dos Estados de proteger seus cidadãos como a função fundamental e última da soberania, pois a segurança do Estado não pode ser interpretada estritamente em termos de proteção do território contra ameaças externas, mas deve também incluir a proteção dos cidadãos. É neste contexto que emerge o debate sobre segurança humana, ou seja, sobre como garantir a segurança das pessoas, abordagem que vem sendo incorporada por várias organizações internacionais, como o Sistema ONU (NEWMAN; SELM, 2003).

internacional tradicionalmente definida enquanto integridade territorial não se correlaciona necessariamente com a segurança humana²⁰:

As concepções tradicionais de segurança do Estado são uma condição necessária, mas não suficiente, do bem-estar humano. Os cidadãos dos Estados que são "seguros", de acordo com o conceito tradicional de segurança, podem ser perigosamente inseguros a ponto de exigir uma reavaliação do conceito. A segurança humana é uma reorientação para corrigir essa assimetria de atenção. A segurança humana, portanto, considera o deslocamento humano uma questão premente não apenas porque tem repercussões em outras construções essenciais - como fronteiras estatais e desenvolvimento econômico - mas porque indivíduos e pessoas têm direitos coletivos, que devem ser mantidos mesmo quando não se enquadram perfeitamente na agenda da "alta política" da segurança internacional convencional (NEWMAN, 2003, p.8)

Ou seja, uma ênfase exagerada na segurança do Estado pode na realidade atuar em detrimento das necessidades de bem-estar humano ou, ainda, ocultar como o próprio Estado pode gerar insegurança para sua população ou partes desta, muitas vezes em nome do interesse nacional. De tal forma, os estudos críticos de segurança podem ser mais úteis para entender a questão do DRID porque dão maior centralidade para os deslocamentos humanos e também porque se propõem a ser um “[...] projeto normativo que visa explicitamente colocar as pessoas marginalizadas no centro de sua agenda de pesquisa.” (BETTS, 2009, p. 70). Sob esse prisma, evidenciam-se as diferenças de vulnerabilidade existentes relacionadas aos deslocamentos forçados:

Deslocamento induzido pelo desenvolvimento, deslocamento interno, situações prolongadas de refugiados, asilo e imigração envolvem a contestação de direitos e valores entre diferentes grupos de pessoas. Em cada caso, grupos diferentes serão ameaçados ou percebidos como ameaçados de diferentes maneiras, e a linguagem de segurança pode ser invocada por diferentes atores para justificar e privilegiar certas formas de comportamento e ação, ou reivindicações de direitos (BETTS, 2009, p. 79).

Ao mudar o foco de análise para a segurança das populações atingidas - tanto a população forçada a migrar diretamente pelo projeto, quanto a população da área em que se dá o reassentamento, evidenciam-se os problemas mais graves que afetam as populações afetadas pelo DRID, dentre estes: **riscos fundamentais à segurança física** (escalada de violência causada por conflito de recursos, discriminação no novo local de residência, perseguição de

²⁰ Nesse sentido, cabe uma breve explanação sobre a utilidade da perspectiva da segurança humana. Alguns críticos apontam como o conceito de segurança humana não é necessariamente um conceito analítico no campo de teoria das Relações Internacionais, devido à ambiguidade do conceito de segurança em geral e da inclusão da noção de segurança humana em particular, que por vezes se mostra tão amplo a ponto de abarcar questões que fogem do escopo tradicional das RI. Contudo, Hiroshi Ohta (2009) destaca como a noção de segurança humana influenciou consideravelmente várias abordagens de estudos de segurança nas RI, tanto relacionados ao Estado, como à comunidade e às pessoas, bem como a questões militares e não militares. Acima de tudo, o autor indica como a segurança humana tem potencial de capturar as várias facetas das ameaças enfrentadas pela humanidade e contribuir para aumentar a conscientização sobre as causas profundas dos conflitos armados e elevar a prioridade das políticas que abordam ameaças às pessoas, suas comunidades e ambientes naturais e construídos, identificando as questões da vida cotidiana e degradação ambiental como questões de “segurança” (OHTA, 2009)

quem não deseja deixar o território); **problemas sociais** (falta de mecanismos de apoio social, difícil integração no novo local de residência, compensação que ignora perdas não materiais e riscos associados ao deslocamento, desintegração dos laços sociais existentes, perda da terra e de abrigo, falta de acesso a serviços sociais e riscos significativos para a saúde); **problemas econômicos** (compensação inadequada ou inexistente por perda de propriedade, desemprego, problemas associados à baixa flexibilidade ocupacional das pessoas deslocadas, necessidade de mudança completa do modelo econômico de origem); **problemas políticos** (marginalização política das comunidades deslocadas, deslocamento como instrumento de punição de comunidades particularmente perigosas para as autoridades); e **problemas culturais** (desintegração de pequenas comunidades como tribos e aldeias, erosão da identidade cultural, perda ou incapacidade de manter tradições culturais existentes, desaparecimento de línguas, dialetos e costumes antigos, etc.) (TERMINSKI, 2012).

A migração em razão dos grandes projetos é primariamente causada pelo desenvolvimento, independentemente de como este seja definido. Não obstante, enquanto fator que adiciona dimensões ao processo de desenvolvimento, o deslocamento de populações também traz consequências para este (SKELDON, 2008). As consequências da migração para o processo de desenvolvimento podem ser tanto positivas quanto negativas, contudo, diante de um contexto de falta de coerência entre as políticas de migração e desenvolvimento, frequentemente, a política voltada para o deslocamento se torna essencialmente uma de acomodação ao invés de diretiva - o deslocamento é visto como separado do projeto de desenvolvimento (SKELDON, 1997). Diante disso, em situações de grandes projetos, os deslocados, ao não receberem proteção adequada, acabam tornando-se um obstáculo ao próprio processo de desenvolvimento devido aos riscos associados à falta de soluções duradouras (CERNEA, 2000).

Enquanto que nos casos de deslocamento induzido por conflitos é a situação de riscos iminentes à segurança humana *que força* as pessoas a migrarem dada a impossibilidade de manter as formas prévias de vida e organização social, no DRID, os riscos e ameaças à segurança humana se dão geralmente *em função* do processo de deslocamento e/ou reassentamento inadequados (TERMINSKI, 2013a). Isso significa que, no DRID muitas vezes o deslocamento é prévio à situação de aumento da vulnerabilidade e, principalmente, que tal aumento não é resultado inerente ou intrínseco ao processo de deslocamento (como o é no caso dos deslocados por conflitos). Antes, tal acréscimo na vulnerabilidade das populações afetadas resulta de situações em que o deslocamento ou reassentamento subsequente são inadequados ou sem planejamento, e acarretam em precarização das condições de vida das populações atingidas (TERMINSKI, 2013a).

A desvinculação com a terra, a inserção em novos sistemas socioeconômicos e a falta de emprego (muitas vezes em razão da dificuldade ou mesmo impossibilidade de inserção nestes novos circuitos), deixa tais populações vulneráveis e pode culminar em seu empobrecimento e marginalização, política e/ou econômica das populações deslocadas, reforçando reivindicações de maior representação ou mudança nas práticas políticas locais (REW; FISHER; PANDEY, 2009).²¹ O DRID também pode alterar o equilíbrio social pré-reassentamento, alterando as dinâmicas da sociedade, por meio de alterações nos padrões de acesso aos recursos locais e das dinâmicas de posse da terra e, de tal forma, os efeitos mais danosos de processos inadequados de remoção de populações em função de projetos de desenvolvimento podem levar à situações insustentáveis que agravam a insegurança não só das populações deslocadas mas também daquelas afetadas indiretamente (TERMINSKI, 2012).

Como visto no Capítulo 01, o deslocamento interno pode ser causado por fatores múltiplos e sobrepostos e, muitas vezes, é difícil distinguir as causas do deslocamento e encontrar soluções para ele, pois o que vemos na realidade é que há um acúmulo inextricável ou sequência de diferentes fatores e estímulos que acionam o deslocamento, de modo que uma única causa não pode ser atribuída (IDMC, 2018). Na prática, o deslocamento induzido pelo desenvolvimento se relaciona com outras formas de migração forçada, especialmente quando as consequências negativas do deslocamento e reassentamento, ou dos projetos que induzem a eles, não são abordadas (TERMINSKI, 2013a). Neste sentido, há uma relação notável entre os desdobramentos do DRID e questões ambientais.

Uma consequência direta de grandes projetos de desenvolvimento, como a construção de rodovias, hidroelétricas e minas, é o deslocamento de moradores da área de construção, contudo, um resultado a longo prazo de muitos destes projetos é a poluição da terra, do ar e da água nas áreas circundantes, expondo muitas pessoas a riscos para a saúde e a ameaça da pobreza (TERMINSKI, 2012). Nesta visão ampliada não é possível, portanto, diferenciar entre a implementação inicial do projeto de desenvolvimento e o contexto ambiental, pois o resultado indireto das consequências negativas dos projetos de desenvolvimento e/ou do reassentamento, pode induzir pessoas a migrarem em razão da deterioração das condições de vida não só na área

²¹ Robert Muggah (2015), ao escrever sobre a questão do deslocamento forçado interno no Brasil, aponta também como tipo de deslocamentos induzido pelo desenvolvimento aqueles que ocorrem como resultado de disputas entre proprietários de terras e sem-terra. A pecuária, a mineração e a agroindústria e suas elites estão frequentemente implicadas em desocupar assentamentos remotos, frequentemente habitados por grupos étnicos indígenas ou mistos. Tal deslocamento é profundamente político e politicizado, ligado tanto às assimetrias estruturais de poder quanto aos esquemas de modernização dirigidos pelas elites. O autor destaca a atuação do Movimento Sem-Terra (MST) no sentido de pressionar para forçar a realocação permanente das populações desvinculadas da terra (MUGGAH, 2015).

original do projeto, podendo inclusive afetar países vizinhos.²² Ainda que o Deslocamento Induzido pelo Desenvolvimento costuma se ater dentro das fronteiras do país, pode, também, dar origem a fluxos migratórios internacionais, como nos casos da construção da Barragem de Kaptai em Bangladesh²³ e da Barragem Mangla no Paquistão²⁴, em que a implementação de grandes projetos de desenvolvimento se tornou a fonte indireta da mobilidade internacional (TERMINSKI, 2012).

Estudos mais recentes reforçam como há também um importante papel das migrações internas em relação à identidade de um país, pois, mesmo supondo que muitos Estados compartilhem de uma identidade nacional coletiva, “não podemos ignorar a existência de identidades subnacionais (...) a noção de "sociedade" não é exclusiva do nível do Estado, já que quase todos os países do mundo têm múltiplos grupos étnicos, culturais e sócio-linguísticos dentro de suas fronteiras” (MITCHELL, 2012, p.5). Destaca-se, assim, como as abordagens estado-cêntricas tanto não evidenciam as diferenças de vulnerabilidades existentes entre os distintos grupos populacionais que compõem o Estado, como também concedem um papel secundário para a existência de identidades subnacionais em relação à identidade nacional coletiva.

De tal forma, subestima-se o papel das migrações internas em relação à formação e manutenção da identidade nacional, bem como os Estados percebem o efeito potencial que as ameaças à identidade nacional têm em sua legitimidade governamental em um sistema de Estados-nação (MITCHELL, 2012). Neste contexto, cabe destacar como o Deslocamento

²² A degradação ambiental pode ser uma consequência do projeto de desenvolvimento no longo prazo, ou em razão do deslocamento induzido pelo projeto, pois a realocação das populações afetadas nos quais não há planejamento, pode alterar ou sobrecarregar o uso de recursos nos novos locais de residência. Muitos dos casos de DRID ocorrem em países populosos como China e Índia, em zonas onde a estrutura de esgotos e tratamento de água já é precária antes da nova população chegar, e não há preparação para receber os novos contingentes populacionais (REW; FISHER; PANDEY, 2009).

²³ A barragem de Kaptai, a única fonte hidrelétrica em Bangladesh, foi construída em 1962, deslocando cerca de 100.000 pessoas, poucas delas receberam uma compensação adequada. É um caso emblemático que mostra a relação entre as consequências negativas do DRID e outros tipos de deslocamentos forçados, bem como tais questões podem transbordar para além das fronteiras nacionais. Cerca de 40.000 pessoas das tribos Chakma emigraram primeiramente para o Paquistão, onde se tornaram vítimas de perseguição religiosa, e então fugiram para a Índia, onde a questão da cidadania destes pessoas continua algo a ser resolvido. Em Bangladesh, a escassez de terra é considerada uma das principais causas do conflito contínuo na área. Disponível em: <<https://indianexpress.com/article/explained/how-chakmas-and-hajongs-settled-in-north-east-why-arunachal-worries-about-citizenship-4851866/>> Acesso em 02 de nov. 2018.

²⁴ A Barragem de Mangla foi construída entre 1961 e 1967 com o financiamento sendo fornecido pelo Banco Mundial e pelo Banco Asiático de Desenvolvimento. Teve um grande impacto em áreas circunvizinhas, submergindo mais de 280 aldeias e cidades e deslocando aproximadamente 100.000 pessoas. O governo do Reino Unido foi um dos fiadores internacionais para o projeto de irrigação e, diante disso, os deslocados receberam o status de migrante para o Reino Unido como parte do pacote de compensação, em troca dos royalties pagos pelo Paquistão pelo uso da água e da eletricidade geradas pela represa e, como resultado, em muitas cidades do Reino Unido, a maioria da comunidade paquistanesa tem origem na área atingida pela barragem. Disponível em: <<http://www.communities.gov.uk/documents/communities/pdf/1170952.pdf>> Acesso em 02 nov. 2018.

Induzido pelo Desenvolvimento costuma atingir populações etnicamente distintas ou vulneráveis, o que pode atuar em favor de uma manutenção da identidade nacional, a partir da inserção de grupos etnicamente distintos na sociedade hegemônica, conforme apontado na seção anterior (OLIVER-SMITH, 2006). Esta diferenciação ou “alteridade étnica” das populações atingidas pode facilitar a condução da remoção, pois facilita um distanciamento por parte dos decisores da política nacional, visto que permite uma não-identificação com os atingidos; por outro lado, também põe em evidência as identidades subnacionais, e é um dos motivos que mais levantou críticas contra os grandes projetos de desenvolvimento, abrindo espaço para atuação de movimentos sociais em oposição a estes (REW; FISCHER; PANDEY, 2006).

O DRID também têm desdobramentos sobre a condução da política nacional. O aumento da preocupação com temas de Direitos Humanos nos anos 1990 vem estimulando a atuação de movimentos sociais e ONGs transnacionais em casos de Deslocamento e Reassentamento Induzidos pelo Desenvolvimento. Embora sejam potenciais aliados para as populações locais, como se verá adiante, estas organizações também adicionam o risco de o DRID ser introduzido em agendas mais amplas ou que não dizem respeito à dinâmica local (OLIVER-SMITH, 2006).²⁵ Neste contexto, ressalta-se a tendência crescente da politização do DRID, em que diferentes atores externos buscam pautar distintos discursos sobre a questão, de acordo com seus interesses, acarreta em outros cálculos na política doméstica, que muitas vezes não estavam presentes na formulação dos projetos (REW; FISCHER; PANDEY, 2006).

A partir de uma aproximação com abordagens securitárias que buscam resgatar a centralidade dos indivíduos e apontar como as políticas de segurança do Estado devem, para além de garantir a integridade territorial, garantir a proteção de seus cidadãos, indica-se também como uma ampliação do conceito de segurança nas Relações Internacionais direciona para sua aproximação com os Direitos Humanos. Ademais, esta perspectiva permite entender que os atores engajados na segurança das populações não se limitam aos Estados, mas incluem desde Organizações Internacionais e ONGs à sociedade civil. A ampliação do debate sobre segurança está relacionada, de tal forma, com a discussão sobre a relação entre Direitos Humanos, soberania estatal e a responsabilidade de atores não-estatais quanto a garantia de direitos. A partir disso, é estabelecida a base para a discussão da seção seguinte, que busca analisar a governança em torno dos Deslocados do Desenvolvimento, a partir dos atores envolvidos na produção de salvaguardas.

²⁵ Por exemplo, a crescente atuação de ONGs ambientalistas em contextos de situações de DRID pode introduzir um viés de oposição completa a estes projetos, sob pretexto de preservação do meio-ambiente, ao invés de focar em outras pautas como a garantia de melhores condições de reassentamento, que seriam mais específicas da questão do Deslocamento Induzido pelo Desenvolvimento (OLIVER-SMITH, 2006).

3.3 ATORES ENVOLVIDOS NA PROTEÇÃO INTERNACIONAL DOS DESLOCADOS DO DESENVOLVIMENTO

As principais questões subjacentes à discussão sobre a governança em relação aos Deslocados do Desenvolvimento dizem respeito ao debate sobre os Direitos Humanos e os direitos das pessoas enquanto cidadãos, em um contexto global de busca por desenvolvimento, a partir de suas várias concepções (REW; FISCHER; PANDEY, 2006). Para entender como se configura e quais são os atores relevantes em torno de uma possível governança em torno do DRID, é pertinente fazer uma breve exposição sobre o período de transição do século XX para o século XXI que, não à toa, como viu-se, foi um período de aumento tanto na produção teórica quanto na formulação de políticas sobre o Deslocamento e Reassentamento Induzidos pelo Desenvolvimento. O período dos anos 1980 e 1990 foi marcado por um contexto de sociedade civil transnacional emergente e de movimentos de resistência significativos, alimentados pela conjunção de preocupações de nível global sobre Direitos Humanos, meio ambiente e povos indígenas, facilitada pela revolução das tecnologias de comunicação (OLIVER-SMITH, 2006).

Essas transformações se enquadram nas mudanças estruturais das últimas décadas do século XX, das quais quatro foram particularmente importantes e trazem reflexos para a questão do Deslocamento e Reassentamento Induzidos pelo Desenvolvimento: a globalização; a revolução da privatização/desregulamentação; o surgimento de novas tecnologias, tanto na indústria quanto na área de comunicações; e o fim da Guerra Fria (AVANT; FINNEMORE; SELL, 2010). Em especial, o fortalecimento do paradigma neoliberal e as políticas de privatização e desregulamentação dos mercados tiveram um efeito mais direto em relação ao DRID.²⁶ A crença na racionalidade dos mercados levou os Estados a afrouxar a regulação da atividade econômica e cada vez mais outras atividades sociais, o que aumentou o papel de atores não-estatais em todos os setores (PRICE, 2015).

São poucos os Estados que contam com políticas específicas estabelecidas para lidar com o DRID, talvez por causa do lento início das consequências sociais negativas deste.²⁷ Não

²⁶ Os governos atraem cada vez mais o investimento privado por meio de apoio financeiro, informativo, técnico e burocrático; oferecendo estruturas de investimento favoráveis com isenções fiscais e taxas mínimas de arrendamento. A liberalização dos mercados de terras e a escalada de investimento estrangeiro acarretaram em mais propriedade de terras estrangeiras, parcerias ou arrendamento para os países em desenvolvimento. Somado a isso, Susanna Price (2015) destaca como as mudanças na arquitetura global de ajuda e investimento significou a ascensão de outros atores na governança do DRID, como doadores não tradicionais, tanto de organizações financiadoras quanto de economias emergentes, que estão criando novos padrões de operação com o surgimento de modalidades de financiamento inovadoras. Como consequência, têm-se novos riscos e ambiguidades para o DRID, devido à dificuldade de atribuir responsabilidades pelo deslocamento (PRICE, 2015).

²⁷ Como as consequências costumam se dar a médio e longo prazo, requerem uma atuação antecipatória e preventiva, ou seja, antes de que a magnitude da questão seja evidente, o que muitas vezes contribui para a percepção de que não há urgência aparente por resposta e, portanto, pressão pela mesma (PRICE, 2015).

obstante, diante do espaço deixado pelo Estado, e considerando o contexto de discussões sobre a ampliação dos Direitos Humanos e das responsabilidades da comunidade internacional em garanti-los, outros atores que não apenas nacionais - como as Instituições Internacionais de Financiamento ao Desenvolvimento, ONGs e movimentos sociais transnacionais - acabam se inserindo na problemática, adicionando dimensões à questão. Diante disso, o DRID assume uma série de dimensões políticas internacionais, envolvendo interesses de uma ampla variedade de atores para além do Estado, tanto do setor privado, como as multinacionais, quanto organizações da sociedade civil transnacionais (BETTS, 2009).

Para as Relações Internacionais, essas mudanças, que fortaleceram novos atores de novas maneiras, significaram a necessidade de rever a utilidade dos pressupostos racionalistas, diante de seu poder explicativo por vezes limitado em relação a essa multiplicidade de agentes. Assim, mostram-se mais úteis para analisar a questão do Deslocamento e Reassentamento Induzidos pelo Desenvolvimento abordagens que buscam entender o papel de outros atores, seu grau de autonomia frente aos Estados bem como sua capacidade de influenciar ou não o comportamento destes. Uma abordagem construtivista, por exemplo, abre a possibilidade de ver organizações internacionais (OIs) como atores autônomos na política mundial, que podem ter seus próprios interesses e desempenhar um papel independente nas perspectivas de cooperação (BARNETT; FINNEMORE, 2004).

Deborah Avant, Susan Sell e Martha Finnemore (2010) avançando no debate sobre a atuação dos atores não-estatais em uma possível governança global, propõem mudar o foco da visão tradicional de governança global enquanto estrutura ou processo que ocorre por si mesma como se fosse automática, para pensar em quem governa, ou seja, para analisar *quem* têm poder para influenciar determinadas questões e *de que formas*. Assim, a governança global adquire um aspecto mais concreto ao buscar analisar os atores que “[...] criam questões, estabelecem agendas, determinam e implementam regras ou programas e avaliam e/ou adjudicam os resultados” de forma que se convertem em “[...] autoridades que exercem poder através das fronteiras para fins de afetar a política”, (AVANT; FINNEMORE; SELL, 2010 p.2).

Pela falta de um regime único de regulação na área das migrações, esta área forneceria condições favoráveis para várias OIs afetarem a governança da migração em todo o mundo, sendo, de tal forma, um terreno naturalmente competitivos entre os diferentes atores, tanto estabelecidos quanto emergentes (KORNEEV, 2017). Tal argumento pode ser aplicado para a questão específica dos Deslocados do Desenvolvimento, uma área onde há ainda menos consenso em relação a outros tipos de deslocamento forçado e onde há uma importante atuação de OIs como o Banco Mundial e os Bancos Regionais de Financiamento ao Desenvolvimento. Estes,

apesar de não terem um mandato principal diretamente relacionado à questão migratória, acabam constituindo-se como atores relevantes para a questão da governança de fluxos migratórios em razão de sua formulação de políticas para a temática (KORNEEV, 2017).

Diante desse contexto, ao escrever sobre as políticas internacionais para o DRID, buscando responder se há uma salvaguarda global para o Deslocamento e Reassentamento Induzidos pelo Desenvolvimento, Susanna Price (2015) separa as normas e diretrizes produzidas por vários atores relevantes na questão em dois grandes grupos: as políticas baseadas na avaliação de riscos (*risk-based approaches*), aplicadas principalmente pelas Instituições Internacionais de Financiamento, como o Grupo Banco Mundial e os Bancos Regionais de Financiamento ao Desenvolvimento; e as abordagens baseadas em direitos (*rights-based approaches*) que estabelecem padrões que visam evitar violações de direitos humanos decorrentes do DRID, qualquer que seja a fonte de financiamento, e que costumam ser a linguagem dos movimentos sociais, da sociedade civil transnacional e de OIs tradicionalmente relacionadas à defesa do Direitos Humanos, como as instituições da ONU (PRICE, 2015).

A proteção dos Deslocados do Desenvolvimento desde uma perspectiva baseada em direitos está relacionada a interpretações jurídicas de conceitos avançados de direitos humanos internacionais que ganharam força nos anos 1990, como direitos dos povos indígenas, direito humano ao desenvolvimento, autodeterminação dos povos e direitos aos recursos naturais, entre outros (TERMINSKI, 2013a). Considerando que uma das principais tensões envolvendo o DRID resulta das relações entre Estado e indivíduos, os instrumentos internacionais de Direitos Humanos resultam fundamentais para a garantia de ação legal internacional efetiva relacionada ao DRID, porque auxiliam na criação de mecanismos que colocam a centralidade também no indivíduo. Assim como as abordagens securitárias não tradicionais, os instrumentos internacionais de Direitos Humanos buscam incluir a proteção de direitos individuais e coletivos no debate internacional, visto que o Direito Internacional tradicionalmente focou-se nos Estados enquanto sujeitos primários (BARUTCISKI, 2006).

As diretrizes que buscam enquadrar o DRID especificamente em uma estrutura de Direitos Humanos surgiram com maior especificidade a partir dos anos 2000, não obstante, uma primeira área de análise são os instrumentos gerais internacionais de Direitos Humanos. Podemos destacar a Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais de 1966 da ONU, bem como a Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho que versa sobre os direitos dos povos indígenas e tribais, adotada em 1989 (TERMINSKI, 2013a; BARTUCISKI, 2006). Embora não contenham disposições específicas que possam ser aplicadas exclusivamente à análise da mobilidade interna

forçada, estes documentos contêm provisões que afetam diretamente a questão do DRID, como o direito à propriedade, à moradia, o direito à liberdade de movimento e residência, bem como a garantia de tratamento igualitário no gozo de tais direitos (BARUTCISKI, 2006).

Após os documentos gerais de Direitos Humanos, há os documentos relativos à proteção dos Deslocados Internos, como os Princípios Orientadores Relativos aos Deslocados Internos da ONU de 1998. Contudo, os documentos sobre proteção e assistência aos deslocados internos estão focados principalmente na situação das pessoas deslocadas após a escalada da violência interna ou de desastres naturais, não contendo, no entanto, muitas disposições específicas importantes para o contexto da situação das pessoas deslocadas à força após projetos de desenvolvimento, como padrões de planejamento e implementação do reassentamento, direitos de propriedade das comunidades deslocadas e afetadas e o problema da responsabilidade pelas conseqüências socioeconômicas negativas da realocação (TERMINSKI, 2013a). Exceção notável é a Convenção da União Africana para a Proteção e Assistência das Pessoas Deslocadas Internamente na África, também conhecida como Convenção de Kampala de 2009, o primeiro documento internacional regional que contém provisões detalhadas sobre o Deslocamento Induzido pelo Desenvolvimento, chamado de Deslocamento Induzido por Projetos (TERMINSKI, 2013a). Neste sentido, Korneev (2017) indica o papel das OIs em regionalizar as questões de governança, trazendo ideias globais sobre governança de migração para a interlocução com as condições locais, de modo que têm agência para afetar os resultados de governança na realidade concreta dos projetos.²⁸

Não obstante, embora exista uma variedade de normas internacionais desempenhando um papel positivo ao apontar a necessidade de levar em conta a situação das comunidades vulneráveis, as quais podem auxiliar na proteção das pessoas em situações de Deslocamento e Reassentamento Induzidos pelo Desenvolvimento, na prática, a falta de mecanismos que lidem de maneira mais específica e compreensiva com o DRID faz com que a aplicabilidade de tais instrumentos seja de difícil execução e mais facilmente contestada (BARUTCISKI, 2006). Um ponto fundamental a ser destacado é o fato de que, mesmo nos documentos internacionais de Direitos Humanos, que de modo geral buscam evitar o deslocamento, há a ressalva de que o

²⁸ A Convenção de Kampala, pode ser um exemplo dessa dinâmica, como a primeira convenção regional que busca lidar com o deslocamento interno de maneira abrangente, incluindo prevenção, respostas e soluções duradouras, oferecendo um marco legal único para abordar as especificidades do deslocamento interno no continente africano, e proporciona uma visão mais clara e base legal para a proteção dos deslocados internos. A Convenção protege explicitamente os direitos das pessoas deslocadas por catástrofes naturais, conflitos armados, violência generalizada, violações dos direitos humanos e projetos de desenvolvimento, avançando nas lacunas deixadas pelos Princípios Orientadores da ONU (AU; IDMC, 2010).

DRID seria considerado permitido “[...] no caso de interesse público imperioso e preponderante, desde que os direitos dos deslocados não sejam violados” (PRICE, 2015, p.133).

Tais documentos atribuem ao Estado às principais obrigações quanto à aplicação dos Direitos Humanos em situações de Deslocamento Induzido pelo Desenvolvimento, contudo, não se debruçam sobre a definição do que consiste um interesse público imperioso e preponderante. Dessa forma, deixa-se um amplo espaço para que esses conceitos subjetivos de interesse público sejam utilizados de forma não questionada e que potencialmente põe em risco populações vulneráveis (PRICE, 2015). Esta discussão evidencia como a racionalidade por trás do DRID, isto é, a concepção moderna de desenvolvimento que sustenta o princípio do “bem maior para maiores números” como justificativa para execução dos projetos, também permeia as respostas dos atores ao DRID.

Como não há um órgão global encarregado de monitorar sistematicamente o número de pessoas deslocadas ou as condições de seu deslocamento em casos relacionados aos grandes projetos de desenvolvimento, e como as organizações e agências internacionais cujo mandato é a questão migratória ou outras áreas relacionadas aos Direitos Humanos ainda prestam pouca atenção à questão do DRID, tem-se que um dos principais problemas é a questão da dificuldade de cobrança e acompanhamento, visto que o DRID se torna uma área cinzenta (PRICE, 2015; BARUTCISKI, 2006).²⁹ Por outro lado, apesar de não haver um órgão global que é encarregado de monitorar sistematicamente o Deslocamento e Reassentamento Induzidos pelo Desenvolvimento, há outros atores cuja atuação vem crescentemente enquadrando o DRID.

As chamadas abordagens baseadas na avaliação de riscos, retomando a classificação proposta por Susana Price (2015), são, então, as aplicadas principalmente pelas Instituições Internacionais de Financiamento, quando a terra é adquirida ou o acesso a ela é restringido involuntariamente através da aplicação de poderes legais estatais para projetos financiados por tais instituições. Tais políticas focam na economia da reabilitação para o DRID e tem por objetivo geral melhorar os meios de subsistência e os padrões de vida. Nesse sentido cabe destacar a atuação do Banco Mundial, cuja Política Operacional 4.12 que estabelece os padrões para o reassentamento involuntário (a evolução da OMS 2.33 mencionada na primeira seção deste

²⁹ O Deslocamento Induzido pelo Desenvolvimento e os problemas das pessoas afetadas por suas consequências desempenham um papel marginal nas atividades práticas, ou mesmo na reflexão teórica, empreendidas dentro das instituições das Nações Unidas (BETTS, 2009). As atividades do ACNUR realizadas na proteção e assistência aos deslocados de desenvolvimento parecem ser marginais, ainda que algumas atividades dedicadas à situação de pessoas despejadas à força após a reurbanização e transformação de áreas urbanas tenham realizadas dentro da ONU-HABITAT, Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e Escritório das Nações Unidas para a Coordenação de Assuntos Humanitários (ENUCAH) (TERMINSKI, 2013a).

capítulo), se transformou em uma referência global utilizada em formulações multilaterais, bilaterais e estatais (BARUTCISKI, 2006).³⁰

Susan Park (2010) afirma que o Banco Mundial, a partir de suas práticas, diretrizes e normativas, “[...] exerce significativo poder material e ideológico sobre uma grande porção do globo e tem sido o ponto de convergência para os críticos do desenvolvimento econômico insustentável” (PARK, 2010, p.1). Os bancos regionais de desenvolvimento como Banco Africano de Desenvolvimento (AFDB), Banco Asiático de Desenvolvimento (ADB), Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), Banco Europeu para Reconstrução e Desenvolvimento (EBRD) e a Corporação Financeira Internacional (IFC) (o braço privado do Grupo Banco Mundial), todos seguiram a liderança do Banco Mundial e desenvolveram políticas para o reassentamento involuntário resultante de projetos de desenvolvimento financiados por esses bancos multilaterais (CERNEA; FERRIS, 2014).

Além disso, o DRID envolve uma série de atores transnacionais não estatais, como os atores do setor privado que frequentemente participam dos projetos de desenvolvimento que levam ao deslocamento. Por exemplo, várias multinacionais dos Estados Unidos e da Europa realizaram contratos em relação a projetos em grande escala que levaram ao deslocamento no mundo em desenvolvimento (BETTS, 2009).³¹ A influência dos bancos de desenvolvimento estimulou que várias grandes empresas envolvidas na construção, na indústria de petróleo, gás e energia adotassem declarações de direitos humanos, sociais e ambientais, que se basearam principalmente nos Padrões de Desempenho da IFC sobre o reassentamento involuntário (McDOWELL 2014).³²

Embora haja uma clara interlocução entre as abordagens baseadas em risco e as abordagens baseadas em direitos, há uma diferença quanto a forma de perceber o problema do

³⁰ Os anos setenta vêm o início do interesse pelo problema dos Deslocados do Desenvolvimento no âmbito do Banco Mundial, muito em razão da pressão exercida por movimentos sociais e por acadêmicos que vinham estudando a questão, principalmente no âmbito da antropologia. Na década de 1980, as investigações levaram à primeira conceituação do problema e ao estabelecimento da política do Banco Mundial sobre o reassentamento involuntário (TERMINSKI, 2012). Desde sua adoção, em 1980, a política operacional do Banco sobre reassentamento involuntário foi revisada e fortalecida em várias etapas, mais recentemente em 2001.

³¹ Um exemplo recente e da realidade brasileira é a remoção das Vilas Dique e Nazaré em Porto Alegre, RS, para a ampliação do aeroporto da cidade. O projeto, que culminará com a remoção de centenas de famílias, é conduzido pelo grupo alemão Fraport AG Frankfurt, após vitória no leilão de disputa pela administração do aeroporto Salgado Filho. Este exemplo exemplifica a “terceirização” do Estado mencionada anteriormente, bem com a questão da distribuição dos benefícios dos projetos. Disponível em: <http://especiais.sul21.com.br/gentrificacao/dique-e-nazare-a-ideia-e-expulsar-e-esconder-por-que-temos-que-morar-na-periferia-da-periferia/> Acesso em 05 nov. 2018.

³² Mais de 3.000 empresas globais desenvolveram seus próprios códigos e/ou assinaram um ou mais códigos setoriais ou entre setores. Mais de 3.500 empresas apoiam o Pacto Global da ONU; Mais de 2.300 empresas globais endossaram a Carta Empresarial para o Desenvolvimento Sustentável da Câmara de Comércio Internacional. Mais de 70 grandes instituições financeiras globais de 16 países assinaram os Princípios das Nações Unidas para o Investimento Responsável (PRICE, 2015, p.136).

DRID e o tipo de linguagem usado. Enquanto alguns instrumentos gerais de Direitos Humanos focam na prevenção do deslocamento ou questionavelmente em garantir que aconteça somente em casos específicos, as abordagens baseadas na avaliação de riscos, por outro lado, não questionam o deslocamento, antes focam em amenizar o aspecto negativo deste (BARUTCISKI, 2006). Dessa forma, no cerne das abordagens baseadas em risco está o debate sobre a responsabilidade corporativa, as alterações nas dinâmicas locais frente a atuação de Corporações Multi-Nacionais e a “terceirização” de responsabilidades do Estado para estas, criando responsabilidades difusas que colocam uma série de desafios para a garantia dos Direitos Humanos (PRICE, 2015).

Um outro ponto a destacar é sobre a atuação da sociedade civil transnacional e dos movimentos sociais, “instituições mediadoras” que podem atuar como mecanismo de pressão e criar constrangimentos sobre a atuação do Estado e dos atores privados:

As instituições mediadoras, como as ONGs, também estruturam e podem politizar as incertezas e riscos, e podem ser fundamentais na maneira como as pessoas constroem o risco também. [...] quando as pessoas sentem que os riscos associados ao deslocamento e ao reassentamento excedem as normas culturais do que é aceitável, ou quando a compensação é considerada inadequada, a resistência estará próxima (OLIVER-SMITH, 2006, p.148).³³

Há, assim, um potencial das organizações da sociedade civil enquanto forma de fiscalização autônoma e independente, diante disso, estas têm um papel significativo na questão do DRID, visto que a dificuldade de acompanhamento e de cobrança é precisamente um dos obstáculos à garantia de direitos (REW; FISHER; PANDEY, 2009). Dessa forma, ao contribuir para a mudança de consciência e compreensão sobre o DRID, a sociedade civil transnacional teve um papel relevante nas mudanças normativas (BETTS, 2009). Movimentos de resistência influenciaram, por exemplo, a mudança da posição do Banco Mundial diante dos deslocamentos forçados resultantes dos projetos que financiava (BETTS, 2009; OLIVER-SMITH, 2006).³⁴ Em conjunto, a pressão da opinião pública e a diretriz adotada pelo BM foram também um estímulo para uma mudança no comportamento das corporações e para a adoção dos mecanismos de autorregulação (PRICE, 2015).

³³ Dolores Koenig (2006) sugere que os planejadores, tanto do setor público quanto privado, não levam em conta todos os fatores relevantes para a formulação dos projetos e, mais a frente, dos programas de reassentamento, porque efetivamente não estão constrangidos a empreender o planejamento de uma maneira suficientemente democrática. Isto evidencia como o DRID está relacionado com a própria questão da participação popular e da democracia como um todo.

³⁴ Por exemplo, a resistência do movimento Narmada Bachao Andolan (NBA) para a construção da barragem de Sardar Sarovar na Índia e suas ligações com a sociedade civil fora do país contribuíram para o desenvolvimento de novas normas internacionais através da mudança das diretrizes de empréstimos do Banco Mundial e influenciaram na criação da Comissão Mundial de Barragens, criada em 1998 para examinar o impacto da construção de grandes barragens em países em desenvolvimento (BETTS, 2009).

As alianças com ONGs nacionais e internacionais são uma importante forma dos movimentos locais resistirem à capacidade externa e de responderem aos desequilíbrios de poder, fornecendo maior capacidade de engajar administradores e financiadores de projetos de desenvolvimento em debates e negociações (OLIVER-SMITH, 2006).³⁵ A atuação de movimentos sociais em protestar, resistir e influenciar as políticas do DRID pode não somente constituir um importante teste do caráter democrático de um determinado regime, como também servir de parâmetro das lacunas e limitações das políticas de reassentamento, indicando pontos que podem ser discutidos e/ou negociados (OLIVER-SMITH, 2006).³⁶

Por fim, um último ponto sobre a governança em torno do DRID diz respeito à atuação do Estado. A atuação do Estado continua fundamental, contudo, aqui destaca-se a complementaridade entre a atuação dos diversos atores expostos e como podem influenciar-se mutuamente. Apesar das diferenças na conceituação e na linguagem das políticas baseadas em direitos em comparação com as políticas de reassentamento baseadas em risco, ambas as abordagens funcionam de maneira complementar a atuação do Estado, de modo que, idealmente, dependem de marcos regulatórios estatais para facilitar a implementação de procedimentos e exigem monitoramento dos resultados (PRICE, 2015).

Não obstante, como visto, na falta da legislação estatal, as OIs e outros atores atuam buscando outros entendimentos institucionais, exploram mandatos e capacidade mais amplos, contribuindo para o “novo domínio público global”. Assim, a atuação destes atores pode influenciar o comportamento dos Estados ao enquadrar os problemas de maneira particular e, como tal, desempenhar um papel significativo na construção da realidade da política mundial e das salvaguardas em relação ao DRID, especificamente (BARNETT; FINNEMORE, 2004). Nesse contexto, pode-se apontar que, ainda que tradicionalmente os instrumentos legais do Estado para aquisição de terras tenham se concentrado na expropriação para fins de desenvolvimento, sem fornecer uma garantia de reassentamento para os deslocados, este padrão vem lentamente mudando, à medida que alguns Estados passam a incorporar os princípios internacionais aplicados ao DRID (REW; FISCHER; PANDEY, 2006).³⁷

³⁵ Tais alianças fornecem uma variedade de recursos significativos, incluindo experiência de negociação, recursos materiais e informações mas, por outro lado, também podem representar o risco de os movimentos locais se verem inseridos em disputas de interesses maiores aos seus iniciais (OLIVER-SMITH, 2006).

³⁶ Dessa forma, o protesto e a resistência aos projetos de desenvolvimento que acarretam em deslocamentos forçados podem levar à melhoria das políticas, produzindo estratégias de negociação para melhorar os termos e condições do reassentamento - como melhor reposição de terras, aumento da compensação por perdas ou aumento de subsídios para moradias (OLIVER-SMITH, 2006).

³⁷ Mais de 20 países começaram a desenvolver políticas e leis com base no supracitado Guia da ONU de 2004 [sobre Deslocamento Interno] e alguns incorporaram diretamente os Princípios à sua legislação nacional (Cohen 2013). Em alguns países, isso resultou em benefícios claros para as pessoas deslocadas internamente (PDIs), tais como aumento dos recursos para alimentação e abrigo, assistência com retorno, compensação por

Como buscou-se demonstrar, Deslocamento e Reassentamento Induzidos Pelo Desenvolvimento é um processo que ocorre por meio de interações entre múltiplos níveis, integrando escalas diferentes de valoração: desde o nível local do indivíduo, à comunidade afetada e ao próprio projeto de reassentamento, até os níveis nacional e internacional:

Essas relações de poder [em torno dos projetos de desenvolvimento] são condicionadas pelo clima dos vários contextos políticos em que estão envolvidos. No nível mais amplo, a assimilação de normas globais pelos Estados pode produzir novos espaços políticos para ONGs, organizações de base e movimentos sociais promoverem seus objetivos ao responsabilizar os Estados pela conformidade com seus próprios princípios e regras normativas. Por outro lado, as instituições e práticas do Estado também estão incorporadas nas estruturas locais e são suscetíveis à pressão de atores domésticos, como classes dominantes e coalizões de classes, grupos de interesses locais particulares ou interesses de elites políticas (Khagram 1999: 29-31). (OLIVER-SMITH, 2006, p. 162)

Isso reforça não só como são vários os atores que devem ser considerados na questão de uma possível governança em torno do DRID, como é importante entender de que formas interferem na distribuição e uso dos recursos, como conseguem influenciar a forma como o debate sobre o DRID se desenvolve e o próprio debate mais amplo em torno do desenvolvimento. Assim, no capítulo seguinte analisa-se como os diferentes interesses envolvidos na questão do DRID resultam em formas diferentes de enquadrar o problema, em função de visões diferentes de desenvolvimento. Para tal, resgata-se a dimensão política e espacial do desenvolvimento e propõe-se uma discussão mais detalhada integrando dois temas que surgiram de forma frequente e que foram abordados pontualmente, como a importância da globalização e a questão territorial no DRID .

ter sido deslocada e direito a votar em seu atual local de residência. Às vezes, os tribunais nacionais citaram os Princípios Orientadores nas decisões para assegurar que os deslocados recebam assistência material adequada PRICE, 2015, p.134).

4 A DIMENSÃO ESPACIAL DO(S) DESENVOLVIMENTO(S) E A GLOBALIZAÇÃO: AS DISPUTAS NO DRID E A QUESTÃO TERRITORIAL NAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS

Este capítulo, avançando na exposição sobre a racionalidade por trás do DRID e os atores envolvidos na governança do deslocamento, busca analisar como as respostas dos atores ao DRID se enquadram na discussão sobre dimensão espacial do desenvolvimento e como a globalização introduz novas dinâmicas possíveis para esta discussão. Busca-se discutir de maneira mais aprofundada a questão territorial, visto que a disputa territorial está no cerne do Deslocamento Induzido pelo Desenvolvimento. Para isso, expõe-se brevemente o debate sobre as premissas geográficas das Relações Internacionais e, a partir de uma aproximação com os conceitos de território e territorialidade da Geografia Crítica, estabelece-se a compreensão a respeito das relações sociais em sua materialidade espacial e da construção de territórios, a fim de permitir entender como o DRID se insere na dinâmica territorial do Estado.

Com isso, expõe-se como o desenvolvimento, assim como a questão do território, é pensado nas Relações Internacionais vinculado ao Estado, e evidencia-se que tais conceitos não são consensos e sim estão em constante conflito. De tal forma, o conflito de interesses e as diferenças de percepção quanto ao Deslocamento e Reassentamento Induzidos pelo Desenvolvimento são analisados enquanto manifestações de noções diferentes de uso do espaço e organização social, que resultam em noções de desenvolvimento com dimensões espaciais distintas. Por fim, visto que a globalização é um processo cujas múltiplas dimensões que alteram as dinâmicas espaciais afetam de maneira transversal tanto o debate sobre desenvolvimento quanto sobre migrações, na seção final busca-se abordar de que maneiras os processos da globalização e as mudanças do espaço mundial ampliam as possibilidades de atuação dos diferentes atores envolvidos na governança em torno do DRID e como introduzem novas alternativas para se pensar a relação entre Desenvolvimento, Direitos Humanos e a questão dos Deslocados do Desenvolvimento.

4.1 A DIMENSÃO ESPACIAL DO DESENVOLVIMENTO E AS DIVERGÊNCIAS DE ENQUADRAMENTO DO DRID: TERRITORIALIDADES EM DISPUTA

O caso do Deslocamento pelo Desenvolvimento envolve o embate entre percepções de atores diversos, geralmente alheios aos contornos territoriais locais (Estado, Corporações Multinacionais, Instituições Internacionais de Financiamento, Organizações Internacionais)

que inserem suas visões em relação à organização social e uso do espaço, por vezes, confrontando-se com as das populações locais. Diante disso, a questão muitas vezes é conflituosa, pois a própria linguagem dos processos de reassentamento reflete lacunas na compreensão e credibilidade entre ambos os lados - são as *frame controversies*, isto é, a própria divergência quanto a como enquadrar e avaliar o problema, porque os sistemas de valoração são distintos (REW, FISCHER, PANDEY, 2006).

Nesse sentido, tendo em mente que um dos aspectos centrais no deslocamento é a disputa territorial, uma aproximação com os conceitos de território e territorialidade como entendidos pela Geografia Crítica pode auxiliar no entendimento desse embate entre as diferentes visões sobre o DRID e contribuir para o entendimento do deslocamento em sua relação com o desenvolvimento, enquanto processo que integra os níveis local, nacional e internacional (OLIVER-SMITH, 2006). Tradicionalmente nas RI, território trata de questões de soberania e fronteiras e, conseqüentemente, estas são questões de espacialidade, da organização política do espaço; contudo, apesar de ser uma disciplina inerentemente espacial, as RI têm relutado em conceber o espaço como um conceito central para a compreensão dos assuntos mundiais, ainda que tenha havido uma abertura neste sentido (AGNEW, 2015; STRANDSJBERG, 2013).

No pensamento geográfico clássico, o conceito de território surge atrelado ao Estado: “[...] originalmente com o sentido de poder sobre a terra, o termo território foi assimilado modernamente como a base geográfica do Estado. Tal formulação, frequentemente referenciada às ideias de Ratzel, é central para a fixação de imagem de imutabilidade dessa realidade.” (HEIDRICH et al., 2008, p.13). Assumindo essa premissa, tradicionalmente as RI basearam-se na fixação de uma compreensão do espaço como simplesmente territorial no sentido estrito, definido pela noção de um mundo dividido em Estados territoriais mutuamente exclusivos, que é tida como trans-histórica em seus efeitos (AGNEW, 2015).

Dessa forma, a partir da identificação entre a soberania do Estado e o campo territorial do Estado como limitando e legitimando ele mesmo, tem-se uma soberania abstrata ou idealizada, o que é reforçado pela distinção entre o doméstico e o internacional, que ignora as dinâmicas e disputas envolvidas na construção territorial (AGNEW, 2015). Ainda, tal premissa não é facilmente perceptível como fato histórico, de modo que o Estado territorial não é percebido como construção humana e produto da relação de grupos humanos com o próprio espaço (HEIDRICH et al., 2008).

Essas premissas começaram a ser questionadas a partir da ampliação da agenda de Relações Internacionais e da diminuição da cisão entre o doméstico e o internacional,

processo que foi impulsionado pelo contexto de globalização. No pensamento geográfico, há também uma ressignificação da relação com o espaço e uma atualização de conceitos como território e territorialidade, principalmente a partir da área da Geografia Crítica, que pode contribuir para a ampliação do debate de RI e das premissas geográficas do campo (AGNEW, 2015). Para as novas abordagens, território “[...] em qualquer acepção, tem a ver com poder, mas não apenas ao tradicional “poder político”, pois diz respeito tanto ao poder no sentido mais concreto, de dominação, quanto ao poder no sentido mais simbólico, de apropriação” (HAESBAERT, 2008, p.20).

O território pode ser entendido como a materialização das relações de poder, sendo o espaço concreto apenas o substrato material das territorialidades. O espaço desempenha, assim, uma função de estruturação de uma totalidade, como um instrumento político à medida que é apropriado, transformado em território. Todo território é, ao mesmo tempo e em diferentes combinações, funcional (seja como recurso enquanto fonte de recursos naturais ou como proteção e abrigo), e simbólico (carregado de relações afetivas), pois exerce-se domínio sobre o espaço tanto para realizar “funções” quanto para produzir “significados” (HAESBAERT, 2008, p.21).

Por outro lado, nessa mesma conceitualização, a territorialidade, enquanto um componente do poder, está diretamente relacionada à como as pessoas se organizam no espaço, às formas de utilização e significação da terra. A depender da corrente, há maior ênfase nas relações econômicas ou culturais, mas de modo geral a territorialidade incorpora uma dimensão estritamente política (HAESBAERT, 2008). De modo sintético, a territorialidade pode ser entendida como “[...] a estratégia específica pela qual se opera o controle ou domínio sobre esse espaço” (GOMES, 2008, p.38).

A concepção sobre o uso e relação com o espaço influencia diretamente na própria noção sobre quem deve ter direito a compensação ou não em situações de Deslocamento e Reassentamento Induzidos pelo Desenvolvimento: as categorias de pessoas a serem incluídas como receptoras da assistência de reassentamento, estabelecidas pelos planejadores de projeto, estão ligadas às formas de reconhecer a posse da terra que será alvo dos mesmos e, conseqüentemente, às formas de controle do território (OLIVER-SMITH, 2006).

Nessa perspectiva, em relação ao conflito territorial no caso dos Deslocados do Desenvolvimento, “[...] a capacidade externa de se impor determina que não apenas as relações complexas das pessoas com recursos sejam submetidas a um processo de avaliação, mas que isso também ocorra em termos de um conjunto de categorias externas” (DE WET, 2006, p.5). Categorias baseadas em entendimentos externos que, na pior das hipóteses, não se

adequam à realidade socioeconômica - exemplo claro disto é no contexto de deslocamento e realocação de pessoas em termos de concepções externas de ocupação e uso da terra. Nas comunidades de povos em maior risco de deslocamento, os direitos de posse formal-legal nem sempre são priorizados em comparação à posse consuetudinária, na verdade, é esta última que tem o lugar chave em termos de acesso diário à terra e uso dos recursos naturais. Por outro lado, a linguagem no planejamento dos projetos costuma privilegiar os direitos formalmente legais da terra, usando, frequentemente, o termo 'invasores' em vez de 'detentores de direitos habituais' (REW; FISCHER; PANDEY, 2006).³⁸

Aqui cabe destacar um ponto importante que os conceitos de território e territorialidades evidenciam: a confusão entre apropriação efetiva e apropriação formal ou sentimental, isso porque, “[...] um proprietário de uma área nem sempre é aquele que consegue estabelecer um território sobre esse recorte; a posse, a propriedade ou qualquer outro instrumento formal não garante de modo algum o controle territorial, embora possa sem dúvida ajudar em seu estabelecimento ou exercício” (GOMES, 2008, p.38). A representação do território está, assim, a serviço de uma estratégia projetada. Nessa concepção, o uso do território é político e serve à determinada forma de dominação, como resultado da correlação de forças (RUCKERT, 2008). Portanto, destaca-se o aspecto processual de formação do território, que compõe a chamada territorialização, que é fruto de articulações estruturais e conjunturais de determinado tempo histórico, estando, então, intrinsecamente associado ao modo de produção vigente (SOUZA, 2000).

No tempo presente, a dinâmica de acumulação capitalista fez com que a concepção do território funcional sobrepusesse quase completamente à concepção simbólica, “sufocando as possibilidades de uma efetiva “reapropriação” dos espaços, dominados pelo aparato estatal-empresarial e/ou completamente transformados em mercadoria” (HAESBAERT, 2008, p.20). Dessa forma, o convívio de diferentes territorialidades que contestam essa lógica implica em disputas, de forma que, para distinguir o território, é preciso primeiramente distinguir os sujeitos que o constroem e os tipos de sentidos que lhe atribuem. Os movimentos de resistência ao DRID podem ser percebidos, então, como uma luta pela hegemonia de um modo particular de exercer legitimamente o domínio sobre o território, ou estabelecê-lo com as pautas de dominação intervenientes que lhes são alheias (ZAMBRANO, 2001).

³⁸ Para os autores, o termo “invasores” é regularmente invocado na maioria das políticas como uma afirmação preventiva a ser usada em casos de reivindicações do uso da terra reais ou potenciais, tanto do governo quanto corporativas.

Expandir conceitualmente a ideia de território auxilia, portanto, em uma releitura da problemática do "desenvolvimento", pois permite transcender e criticar o economicismo, “[...] de modo pertinente realçando as dimensões política e espacial do projeto/processo de desenvolvimento” (SOUZA, 2000, p.101). Assim como a contextualização do Estado territorial como a-histórico feita por certas teorias das Relações Internacionais leva a crer que a organização do espaço mundial sempre foi assim, e que não há outras formas de organização possíveis, o mesmo ocorre com ignorar a historicidade da concepção de desenvolvimento que permeia o DRID e de sua conexão com o Estado territorial (SOUZA, 2000).

Do mesmo modo como a ideia de território tem permanecido, no discurso científico, salvo algumas exceções, prisioneira de um certo "estadocentrismo", de uma fixação empobrecedora e direta ou indiretamente legitimatória da figura do Estado, tem igualmente a ideia de desenvolvimento sido condenada pelas mais diversas escolas de pensamento e disciplinas (especialmente a Economia e a Sociologia do Desenvolvimento) a endossar o modelo civilizatório ocidental, capitalístico, enquanto paradigma universal. As ideias de "território" e "desenvolvimento" têm estado, especialmente em um país como o Brasil, em relação de proximidade e mesmo simbiose dentro da matriz comum de valores conservadora (...) Isto é fácil de compreender, pois, assim como o discurso sobre o Estado, a soberania e o "território nacional" se pretende, pela via das ideias-força de "segurança nacional" e "objetivos nacionais permanentes" (...) a encarnação máxima da própria filosofia do desenvolvimento nacional, o discurso dos economistas e sociólogos advogados da modernização capitalista não prescinde de uma reflexão (normalmente despolitizada) sobre o "território". (SOUZA, 2000, p.99-100).

Torna-se essencial, portanto, resgatar a importância da dimensão territorial para o processo de desenvolvimento. Segundo o autor “[...] a reflexão teórica (e estratégica) sobre o desenvolvimento (...) é simultaneamente uma das áreas onde se mostra com mais nitidez a contribuição do conceito de território para a ciência social” (SOUZA, 2008, p.113). No caso do Deslocamento pelo Desenvolvimento, o embate entre as percepções das populações locais e de atores geralmente alheios aos contornos territoriais locais, como o Estado, as Corporações Multinacionais e Instituições Internacionais de Financiamento ao Desenvolvimento pode ser entendido, portanto, como um conflito entre territorialidades distintas. Essa diferença de interesses se traduz em perspectivas de análise distintas, baseadas em motivações específicas sobre o projeto de desenvolvimento e a própria decisão de deslocar pessoas em função deste. Nessa perspectiva, a racionalidade por trás dos projetos de desenvolvimento que acarretam nos deslocamentos forçados diz respeito a uma visão específica de desenvolvimento e de sua dimensão espacial.

O desenvolvimento que dá origem ao Deslocamento e Reassentamento Induzidos pelo Desenvolvimento se insere em um contexto histórico particular, que está ligado ao tipo de territorialização - ou seja, de processo de dominação e apropriação do espaço - do Estado e

mesmo das empresas e das OIs que também atuam em áreas que antes eram de competência exclusiva estatal. No capítulo anterior, expôs-se a construção do modelo de desenvolvimento (da sociedade urbana e ocidental) enquanto modelo único e como este constitui um pilar central da organização do Sistema Internacional contemporâneo. É este processo que engendra a concepção do espaço enquanto território em sua dimensão concreta - relacionada à percepção deste enquanto recurso a ser moldado e usado em nome de um desenvolvimento *nacional* ou, antes, *estatal* (LANG, 2016).

De tal forma, a concepção hegemônica de desenvolvimento está a serviço do processo de territorialização do Estado. Nessa perspectiva, o deslocamento e o reassentamento de populações como resultado de processos de desenvolvimento definidos pelo Estado podem ser entendidos não apenas como uma questão de acaso em que as pessoas são movidas porque estão "no caminho" da nova infraestrutura, mas também como uma estratégia da "modernização" e um meio de mudança social e política, para atingir o ideal da sociedade hegemônica e garantir uma coesão em torno deste (McDOWELL, 2014). Em determinadas situações, o DRID pode ser enquadrado, portanto, como uma tentativa de desterritorialização das populações que contestam a territorialidade do Estado (SOUZA, 2000).

Nessa perspectiva, no centro das divergências de enquadramento do DRID está o impasse entre priorizar questões macroeconômicas ante as microeconômicas, ou seja, quanto a dimensão política e espacial do desenvolvimento. Assim, tem-se a polarização entre aqueles que têm uma agenda de modernização e priorizam questões macroeconômicas, associada à noção de desenvolvimento ligada ao Estado territorial, e aqueles que têm uma agenda de proteção social que priorizam as particularidades locais, associada a uma noção de desenvolvimento que privilegia outras territorialidades (REW; FISCHER; BANDEY, 2006).

Cabe destacar como a ascensão do neoliberalismo nos 1980 e 1990 pautou a noção de desenvolvimento que foi associada à globalização e como aprofundou os aspectos negativos desta, pois contribuiu para que os tomadores de decisão entendessem que a resolução do DRID se daria não por políticas específicas, as quais poderiam parecer muito particulares ou geograficamente limitadas, mas sim pelo desenvolvimento da população geral, o qual por si só puxaria o desenvolvimento dos atingidos, no que consiste o princípio do "bem maior para os maiores números" (REW; FISCHER; PANDEY, 2006). Sob esse prisma, retira-se o conflito ético e a indignação moral e o DRID pode ser considerado como um excesso, uma catástrofe - evento de grande dimensão, lamentável, mas que não se pode evitar - e, logo, a necessidade de deslocar populações passa a ser concebida com conformidade (REW; FISCHER; PANDEY, 2006).

Em termos econômicos, este princípio é a premissa da tradicional análise de custo-benefício, que leva em consideração que os ganhos num geral devem compensar as perdas do projeto, sugerindo que o deslocamento é justificado pelos benefícios econômicos no total (TERMINSKI, 2015).³⁹

Tal abordagem põe demasiada ênfase na questão quantitativa, deixando de lado a forma como se dá a distribuição dos benefícios, pois, ainda que os resultados positivos sejam maiores que os custos, nem sempre se traduzem em vantagens para a maioria como se defende. Os ganhos tendem a concentrar-se nas mãos de poucos e, muitas vezes, distribuem-se para atores externos, de modo que se pode problematizar o “interesse nacional” enquanto justificativa para o deslocamento.⁴⁰ De tal forma, a racionalidade por trás dos projetos geralmente é unidimensional, quantitativa e econômica, mostrando-se incapaz de abarcar a multidimensionalidade característica do fenômeno do DRID, presente nos discursos e demandas das comunidades afetadas (OLIVER-SMITH, 2006).

A percepção de que o desenvolvimento proposto e propagado pelos projetos que levam ao DRID seria dotado de uma neutralidade, quase naturalidade, apaga o conflito que existe por trás desse discurso, pautado por termos como “fatores econômicos objetivos” e contribui para reforçar a inevitabilidade ou conformidade em relação ao DRID. Evidenciando o conflito entre os diferentes interesses e como estes refletem concepções distintas de desenvolvimento e relação com o espaço, retira-se o elemento de naturalidade do desenvolvimento que induz ao DRID e expõe-se sua dimensão política. Não incorporar essa dimensão do conflito na formulação das políticas leva a falhas porque resulta em incompatibilidades na própria forma de conceber os problemas a serem resolvidos, as chamadas divergências de enquadramento ou disjunções analíticas fundamentais.

³⁹ Muitas vezes, a avaliação dos custos e benefícios considera os fatores privados em termos econômicos, no curto e médio prazos, não considerando custos envolvidos na manutenção de vida e de desarticulação das comunidades, no longo prazo (REW, FISCHER; PANDEY, 2006).

⁴⁰ Na prática, o DRID tem consequências distributivas, geralmente redistribuindo recursos dos marginalizados para os poderosos. O DRID coloca os custos desproporcionalmente em grupos politicamente e economicamente marginalizados, como as populações indígenas, e seus benefícios, embora muitas vezes justificados como sendo de “interesse nacional”, frequentemente se acumulam nas elites e no setor privado” (BETTS, 2006, p 9). Há muitos projetos de desenvolvimento que apenas maximizam a renda de empresas estrangeiras e não melhoram a situação das comunidades locais, contrariando o princípio do “bem público imperativo”. Por exemplo, casos em que a exploração de matérias-primas é realizada principalmente por empresas estrangeiras, ou a exploração de minas a céu aberto, cujos lucros são geralmente transferidos para fora do país e não tendem a contribuir para a melhoria da situação de seu povo, para não mencionar a das pessoas deslocadas e afetadas, dado que, devido à atual automação da produção, apenas alguns dos deslocados têm a oportunidade de encontrar emprego na indústria de mineração (TERMINSKI, 2012).

Disso, resulta que o DRID não é parte inerente do processo de desenvolvimento, antes, é uma escolha política que parte de um entendimento específico sobre direitos e uso do território. Torna-se necessário, portanto, repensar criticamente o desenvolvimento como um discurso e uma prática de uma maneira que possa nos ajudar a refletir coletivamente e oferecer alternativas viáveis e corretivas (OMAR, 2012). Tendo isso em mente, a seção seguinte busca refletir sobre a relação entre Direitos Humanos, Desenvolvimento e Migrações Forçadas, buscando expor como a globalização e as mudanças na organização do espaço mundial desenham novas alternativas para os movimentos de resistência ao DRID.

4.2 NOVAS POLÍTICAS DE RESISTÊNCIA NA ERA DA GLOBALIZAÇÃO: DESENVOLVIMENTO, DIREITOS HUMANOS E O DRID

Não é mais possível analisar o mundo, sob quaisquer dimensões, sem referência ao fenômeno da globalização (CASTRO, 2005). A globalização afeta de maneira transversal o tema dos Deslocados do Desenvolvimento, como foi indicado ao longo dos capítulos anteriores. Em se tratando das migrações, a diminuição da cisão entre o doméstico e o internacional resultantes dos processos da globalização, não significa o “fim” das fronteiras, mas aumenta sua dubiedade. A globalização (ou seus limites) está relacionada à contradição do contexto contemporâneo em que, de um lado, vemos a livre ou facilitada circulação de capitais e, de outro, o aumento nas políticas de contenção da mobilidade humana (MARTINE, 2005). Da mesma forma, a globalização e “a reestruturação da economia em escala global requer reajustes em todos os níveis das funções de instituições públicas e privadas” (CASTRO, 2005, p.237), trazendo alterações nas políticas de desenvolvimento pela atuação de empresas Multinacionais em setores antes de competência estatal, como o caso dos grandes projetos. O Deslocamento e Reassentamento Induzidos pelo Desenvolvimento é uma expressão deste tensionamento, pois, de um lado, há um deslocamento forçado de populações que ocorre com o aval do Estado e geralmente se além ao território nacional e, de outro, há a crescente conexão dos projetos que dão origem a esse deslocamento com agentes externos aos contornos territoriais do Estado, pela atuação de multinacionais estrangeiras e Instituições Internacionais de Financiamento.

Cabe destacar brevemente as implicações da globalização para a territorialidade do Estado e o processo de desenvolvimento, o que, em outras palavras, pode ser pensado como a dimensão territorial da mundialização. Nesse sentido, é possível considerar a globalização como o processo que finaliza a criação de um espaço propriamente mundial, ou seja, trata-se

do surgimento de uma escala cosmopolita, global, que, embora não signifique o desaparecimento das fronteiras, interage com as escalas tradicionais — local, regional, nacional e continental (CASTRO, 2005).

Portanto, um ponto-chave, além da multidimensionalidade do processo globalizante - que, como visto, não é somente econômico, mas também político, social e cultural - é a inter-relação ou sobreposição dessas escalas e as novas possibilidades de atuação dos atores que compõem cada uma delas, na medida em que as modalidades de conexão entre diferentes regiões ou contextos sociais se enredaram através da superfície da Terra como um todo (CASTRO, 2005). Esses processos trazem “[...] novas faces do tecido social e político, *novos campos de força* sobre os quais o Estado não terá necessariamente o poder de ingerência ou de investidor principal, senão o de coordenador das macroestratégias” (RUCKERT, 2008, p.122, grifo do autor).

O reconhecimento da territorialidade em múltiplas condições torna-se essencial para abarcar a realidade dos fenômenos sociais, especialmente diante de rupturas de paradigmas e mudanças de padrões políticos do desenvolvimento, a partir dos processos de globalização, de industrialização crescentemente flexível e de crise do planejamento centralizado, que introduzem novas dinâmicas à dimensão territorial (RUCKERT, 2008). A concepção de desenvolvimento que prevaleceu no século XX e que foi associada à globalização, pautada pelo neoliberalismo, foi lentamente distanciando-se do desenvolvimento considerado inicialmente como “[...] uma intervenção ou uma série de intervenções sustentadas em certas realidades sociais, com o objetivo explícito de melhorar tais realidades qualitativamente” e aproximando-se da lógica de mercado (OMAR, 2012, p.43). Como visto, dentre as consequências deste processo, e que afeta diretamente o caso dos Deslocados do Desenvolvimento, está a despolitização do Estado, pois o neoliberalismo dota-se de pretensa neutralidade a partir de um falso consenso em torno de um economicismo.

Não obstante, devido a vários fatores negativos como as mudanças climáticas, desmatamento, extinção de espécies e crises hídricas globais, o consenso em torno desta concepção de desenvolvimento gradualmente começou a se corroer. Como visto na discussão sobre os atores envolvidos na governança do DRID, as transformações na arquitetura global de investimento pela liberalização dos mercados se traduzem em custos sociais e ambientais para as comunidades vulneráveis e estes custos, por sua vez, ressaltam os efeitos contrários do desenvolvimento e as lacunas na regulação sobre o DRID, seja a nível nacional ou internacional, público ou privado (PRICE, 2015). Esta mudança na conjuntura e o papel crescente do setor privado no reassentamento involuntário, que tem visto as empresas, e não os governos,

gerenciando o processo de reassentamento, contribuiu para aumentar o escrutínio público e acadêmico de tais atividades (McDOWELL, 2014).

A dimensão social da reação contra o desenvolvimento, portanto, deu-se pela incapacidade crescente de cumprir o que prometia, resultando na ascensão de movimentos que apontavam as contradições de sua racionalidade, como os próprios movimentos de resistência ao DRID que questionam a distribuição dos benefícios dos projetos de desenvolvimento sob a justificativa do “bem maior para maiores números” (McDOWELL, 2014). Dessa forma, frente a flexibilização estatal em relação ao território, o Estado não seria a única unidade de poder, embora seja a principal, e há outros atores que produzem o espaço, como as empresas privadas e a sociedade civil. Assim, reconhecer que nem sempre território equivale ao Estado ou que há outros atores importantes para o entendimento do território não se trata de um desmanche da territorialidade estatal moderna, visto que é sob essa forma que a relação com o espaço se expressa na condição de soberania política (HEIDRICH et al., 2008). Antes, trata-se de uma adequação da escala de análise, “[...] para se visualizar, dentro de um território envolvente, os grupos sociais específicos, as relações que mantêm entre si e os territórios e territorialidades próprios aos diversos grupos” (SOUZA, 2000, p.112-113).

A atuação dos movimentos de oposição aos grandes projetos de desenvolvimento traz à tona a questão fundamental da relação entre direitos humanos, democracia e desenvolvimento num contexto de globalização. Rew Fisher e Pandey (2006) argumentam que um fracasso na frente de Direitos Humanos sinaliza uma falha no próprio projeto de desenvolvimento. Michael Cernea (2000) enfatiza como o princípio do "bem maior para os números maiores" é rotineiramente invocado para racionalizar os deslocamentos forçados e é, de fato, muitas vezes abusado e transformado em uma justificativa não comprovada para tolerar males que são evitáveis.

O problema central está em pensar em primeiro lugar que pode haver um desenvolvimento que não leve essas questões em consideração, porque o fato de o DRID existir contradiz o próprio conceito de desenvolvimento, visto que “[...] o desenvolvimento econômico que vem ao preço de uma diminuição dos direitos humanos das pessoas afetadas não se qualifica como desenvolvimento” (DE WET, 2006, p.6)⁴¹. Da mesma forma, o deslocamento não é uma parte inerente do processo de desenvolvimento, antes, é uma escolha

⁴¹ Segundo o autor, o fracasso em fornecer uma alternativa para benefícios como meios de subsistência, segurança alimentar, patrimônio domiciliar ou sócio-cultural, que são perdidos como resultado do deslocamento, equivale a uma violação dos direitos humanos, bem como um desrespeito aos princípios de equidade (DE WET, 2006).

política - assim como a decisão por realizar um processo de reassentamento e a forma como este se dará, baseada em entendimentos específicos:

Tanto os interesses estatais quanto os privados, ao empreender projetos de desenvolvimento e conservação de infra-estrutura de larga escala, baseiam suas decisões em construções culturalmente particulares do meio ambiente. Durante a maior parte do século XX, a natureza e a sociedade foram vistas como distintas, em oposição umas às outras. Essa construção ideológica se concentra na dominação e controle da natureza pela sociedade. Agora, como então, certas pessoas entram na categoria da natureza conforme a necessidade surge, e frequentemente se tornam objetos de estratégias e projetos de desenvolvimento (OLIVER-SMITH, 2006, p.153).

Não é à toa que os estudos de reassentamento concentraram-se em grande parte na construção de represas. Além de seus impactos sociais e ambientais generalizados, a construção de barragens é um símbolo da forma de desenvolvimento tecnologicamente orientada do Ocidente - baseada na racionalidade humana capaz de controlar e canalizar rios, motivos pelos quais tais projetos converteram-se em uma frente de oposição a tal racionalidade, evidenciando as tensões que existem por trás desta (OLIVER-SMITH, 2006). Nesse contexto, visões cada vez mais alternativas de desenvolvimento estão sendo expressas, especialmente do “Terceiro Mundo” - que por décadas tem sido submetido a modelos ocidentais de desenvolvimento, que muito frequentemente envolvem transformações dramáticas do ambiente físico e socioeconômico (DE WET, 2006).

Essas são questões cruciais que evidenciam as contradições e limitações do discurso moderno do desenvolvimento, mais precisamente, “[...] indicam a necessidade urgente de se empreender uma reavaliação crítica e informada do desenvolvimento, para revelar os defeitos inerentes ao seu discurso e prática e para apresentar alternativas viáveis” (OMAR, 2012, p.45). Assim, a produção de um discurso crítico a fim de questionar a forma que o empreendimento do desenvolvimento assume e sua neutralidade é uma tarefa necessária porque permite “[...] compreender (ou tentar compreender) os limites da liberdade e da justiça social efetivas, enfim, do desenvolvimento social e espacial efetivo em uma sociedade heterônoma” (SOUZA,2000, p.109).

Ainda que não seja possível pensar no Estado-nação sem mudanças diante dos processos da globalização, ao mesmo tempo, como ainda não surgiu um outro modelo institucional para substituí-lo, também não é possível portanto afirmar a sua superação e deixar de pensar nele (CASTRO, 2005). De tal forma, embora seja importante manter uma sociedade ideal como referencial, faz-se necessário estar ciente dos constrangimentos da atual organização mundial, partindo-se do reconhecimento, primeiramente, de que a unidade política primordial continua sendo o Estado e, portanto, os migrantes forçados - sejam eles refugiados ou deslocados internos - surgem tanto em função quanto em contradição com o

Estado (HADDAD, 2016).⁴² À vista disso, é preciso procurar avançar na formulação de políticas e estratégias que permitam manejar dentro da atual estrutura, especialmente em se tratando de situações de crise.

Nesta lógica, buscou-se problematizar a forma que assumem os projetos de desenvolvimento, baseados na oposição entre os direitos de uma suposta maioria contra os de uma minoria. Questiona-se, assim, a visão de que as violações dos direitos de populações historicamente vulneráveis sejam consideradas uma inevitável externalidade negativa dos projetos em questão, pois mesmo que os beneficiários do desenvolvimento industrial e de infraestrutura possam ser muitos, os custos estão nascendo desproporcionalmente pelos mais pobres e etnicamente mais vulneráveis (REW; FISCHER; PANDEY, 2006, p.41-42).

Em relação aos Deslocados do Desenvolvimento especificamente, para além do questionamento sobre a inevitabilidade do deslocamento, faz-se necessário também pensar formas de garantir os direitos das populações atingidas diante da atual configuração dos projetos.⁴³ Nesse sentido, um ponto de partida inicial é tratar o reassentamento como uma oportunidade de desenvolvimento em si mesma. O ponto-chave é que a migração forçada destas populações tem sido considerada como uma externalidade, desvinculada do processo de desenvolvimento e, por isso mesmo, converte-se em externalidade negativa, pois não são pensadas soluções para o benefício dos deslocados (TERMINSKI, 2013b; KOENIG, 2006).

Como abordado, isto não só fere aos Direitos Humanos, como também prejudica o próprio processo de desenvolvimento. À vista disso, alguns autores defendem a necessidade de considerar o DRID em si mesmo um projeto de desenvolvimento em toda sua potencialidade, a fim de ser estabelecida uma maior coerência entre as políticas de migração e desenvolvimento:

[...] os formuladores de políticas devem examinar as políticas de desenvolvimento que desejam implementar e, em seguida, calcular quais podem ser as implicações de tal implementação para a migração [...] Desta forma, a migração não é vista como separada do desenvolvimento. Pelo contrário, a migração é vista como parte

⁴² Sobre esta questão mais especificamente relacionada às migrações forçadas, cabe expor citação de Emma Haddad pois, embora a autora escreva especificamente sobre os direitos dos refugiados, a lógica aplica-se também sobre a questão do DRID, enquanto outra categoria de migração forçada e diante do exposto. A autora afirma que “uma abordagem realista dos direitos dos refugiados deve, portanto, reconhecer a existência do atual sistema de Estados e tentar formular uma “ética viável” da política de refugiados dentro dela - uma “aliança global” que procure acomodar a diversidade humana e a imperfeição humana enquanto tente defender a humanidade comum (HADDAD, 2016, p 203-204).

⁴³ Ao falarmos de “Deslocamento e Reassentamento Induzidos pelo Desenvolvimento” (DRID), é preciso ter-se em mente que são processos gêmeos, porém, não são sempre indissociáveis. A compensação ou realocação das populações atingidas são processos que em si mesmos dependem de entendimentos sobre deveres e direitos - por exemplo, sobre a responsabilidade do Estado e das Corporações, de um lado, e os direitos das pessoas afetadas, de outro - sobre a posse da terra, sobre quem tem direito à compensação e quem será incluído nos programas de reassentamento, por exemplo (REW, FISHER, PANDEY, 2006).

integrante do resultado da implementação da política de desenvolvimento (SKELDON, 2008, p.).

Claro que isso abre espaço para que os moldes em que se dá o processo de deslocamento e reassentamento se dê a partir das concepções de desenvolvimento de quem formula e implementa os projetos. Diante disso, a produção de um discurso crítico a fim de questionar a forma que o empreendimento do desenvolvimento assume e sua neutralidade é uma tarefa necessária mas não suficiente, pois deve servir para “[..] procurar delinear uma alternativa essencial a essa sociedade” e esboçar “um projeto, um horizonte de pensamento/ação” (SOUZA, 2000, p.110). Daí também a importância dos movimentos de resistência e de sua atuação política e a possibilidade que o novo “espaço mundial” coloca diante destes para pautar uma prática de desenvolvimento conceituada como um processo de reforma social, política e econômica, mutuamente negociado e implementado coletivamente, guiado por certas diretrizes éticas definidas com base na justiça social (OMAR, 2012).

Os processos da globalização relacionados à criação do espaço mundial, como a expansão das redes de informações em escala global, também apontam para outros desdobramentos, como as novas possibilidades de mobilizações políticas nesta escala e a formação de um espaço público global, ambos já referidos anteriormente quando se abordou a atuação dos movimentos relacionados à resistência ao DRID (CASTRO, 2005). Neste sentido, “[...] a pretensa homogeneização do processo de globalização cria o efeito contraditório de reforçar as demandas por autonomias locais e de revigorar as identidades culturais em várias partes do mundo” (CASTRO, 2005, p.257). O território é a arena privilegiada dos conflitos e opções colocados pela globalização e, mesmo a escala mais local tem hoje possibilidades de articulação global:

[...] a globalização da tecnologia informacional, que propicia a articulação entre território e rede, e estabelece novas conexões entre superfícies diferentes através de um conjunto hierarquizado de lugares, capazes de tratar e de trocar informações, altera o processo interno legitimador de alianças e confrontos na escala internacional, ou seja, que papel desempenham os interesses territorializados neste processo. (...) a expansão das redes de informações em escala global aponta também para outros desdobramentos, como as novas possibilidades de mobilizações políticas nesta escala e a formação de um espaço público global (no sentido de publicidade, de visibilidade). (CASTRO, 2005, p.225-226)

De tal forma, há também a possibilidade de um outro processo globalizante em curso, que surge em oposição à concepção de desenvolvimento associada à globalização hegemônica. Este processo, beneficiado pelas mesmas estruturas mundiais, é denominado muitas vezes como “globalização por baixo”, a qual é composta por movimentos diversos que se baseiam na “[...] concretude das especificidades de tempo e lugar - por exemplo, a construção de uma represa ou usina nuclear ou a destruição de uma floresta - e em bases transnacionais, envolvendo a conexão entre o conhecimento e a ação política em centenas de iniciativas cívicas” (FALK, 1997, p.19).

É neste contexto, portanto, que podemos inserir os movimentos de oposição ao DRID. A partir da criação das redes transnacionais, estabelece-se uma chance de pautar que os processos de deslocamento e reassentamento das populações ocorram de forma que as próprias comunidades tenham espaço para estabelecer suas prioridades e percepções, reformulando a relação entre Desenvolvimento e Direitos Humanos. É nas resistências que a questão das diferentes visões do desenvolvimento e territorialidades adquire uma dimensão mais tangível porque ela toma forma concreta nas demandas práticas das populações atingidas. A atuação de movimentos sociais e outros atores, conforme exposto no capítulo 02, pode influenciar na criação de outros sentidos e práticas, pois

[...] podem, de toda sorte, a longo prazo e por efeito cumulativo complexo, provocar alterações dignas de nota, rupturas. Assim, uma luta pontual e, em si, temática e socialmente limitada pode polinizar outras lutas e ajudar a instaurar uma sinergia transformadora; ademais, ela pode permitir aos atores uma ampliação de sua margem de manobra contra os efeitos mais alienantes do processo de globalização hoje em curso - o que, dialeticamente, pode vir a ser um fator sustentador de um avanço da consciência crítica dos atores e do seu potencial de combate (SOUZA, 2000, p. 109)

Dessa forma, o protesto e a resistência aos projetos de desenvolvimento que acarretam em deslocamentos forçados podem levar à melhoria das políticas, produzindo estratégias de negociação para melhorar os termos e condições do reassentamento - como melhor reposição de terras, aumento da compensação por perdas ou aumento de subsídios para moradias (OLIVER-SMITH). As pressões sobre as configurações espaciais pré-existentes resultantes da globalização resultam, portanto em tensões na disputa de interesses políticos nas novas escalas concorrenciais àquela do Estado nacional, a atuação da sociedade civil de forma organizada reconfigura politicamente os lugares, criando novas escalas e alterando a própria agenda política do Estado. No plano internacional, os próprios Estados se organizam e buscam criar novas instituições que permitam a interlocução supranacional (CASTRO, 2005).

Nesse sentido, indicou-se como a atuação desses movimentos refletiu em mudanças normativas para o caso específico dos Deslocados do Desenvolvimento. Além disso, diante do contexto econômico conturbado e de intensa crise social na virada do milênio, houve vários esforços para debater desenvolvimento numa concepção mais ampla já desde a década de 1990 levados à cabo por Organizações Internacionais.⁴⁴ Esses eventos foram os primeiros experimentos em reconhecer uma política participativa de movimentos sociais e de organizações não-governamentais, que tinha pouca conexão com as práticas tradicionais da política dentro dos

⁴⁴ Começando com a Conferência do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento em 1992, a Conferência de Viena de 1993 sobre Direitos Humanos e Desenvolvimento, a Conferência do Cairo 1994 sobre População e Desenvolvimento, a Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Social de 1995 em Copenhague e a Conferência de Istambul sobre Habitat e Desenvolvimento de 1996, entre outros (FALK, 1997).

Estados, e poderiam ser consideradas tentativas incipientes de constituir uma "democracia global" (FALK, 1997).

Atualmente, o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) busca ampliar o conceito de desenvolvimento para ir além da ênfase economicista, adotando o conceito de desenvolvimento humano “como um processo de ampliação das escolhas das pessoas para que elas tenham capacidades e oportunidades para serem aquilo que desejam ser” (PNUD, 2018). Há dois pilares-chave: o consumo, ou a questão material, e as satisfações, que são menos materiais mas igualmente fundamentais como, por exemplo, “a liberdade de movimento e de expressão e a ausência de opressão, violência ou exploração, buscando-se um propósito na vida que signifique potenciação de sua capacidade de viver e produzir” (SPOSITO, 2008, p.65).

Da mesma forma que o deslocamento ocorre devido a processos globais e inserido em uma estrutura que estimula e legitima sua execução, também as alternativas se desenham a partir de novas formas de relação possibilitadas pelas mudanças na organização do espaço mundial:

Assim como a globalização imposta desde cima tende para a homogeneidade e a unidade, a globalização por baixo tende à heterogeneidade e à diversidade, até à tensão e à contradição. Esse contraste destaca a diferença fundamental entre políticas hierárquicas de cima para baixo e políticas participativas de baixo para cima. Não é uma rivalidade de soma zero, mas sim uma em que os objetivos democráticos transnacionais são projetados para reconciliar as operações do mercado global com o bem-estar dos povos e com a capacidade de sustentação da Terra. Se tal reconciliação é possível, é provável que seja o desafio político mais saliente no início de um novo milênio (FALK, 1997, p.24).

Discutir desenvolvimento é complexo e envolve muitos pontos e abordagens possíveis. Este capítulo buscou abordar de maneira sintética questões que se julgou pertinente para entender a temática dos Deslocados do Desenvolvimento. Na primeira seção foi discutida a dimensão territorial do Deslocamento e Reassentamento Induzidos pelo Desenvolvimento e como no DRID a disputa em torno do território muitas vezes ocorre devido a concepções diferentes de uso do espaço e organização social. A racionalidade que envolve os projetos de desenvolvimento que implicam no deslocamento forçado de populações está, neste contexto, relacionada à concepção do Estado territorial e da vinculação entre a estratégia de desenvolvimento e a soberania nacional. Como mencionado, da mesma forma como a contextualização do Estado territorial como a - histórico feita por certas teorias das Relações Internacionais leva a crer que a organização do espaço mundial sempre foi assim, e que não há outras formas de organização possíveis, o mesmo ocorre com ignorar a historicidade da concepção de desenvolvimento que permeia o DRID e de sua conexão com o Estado territorial.

Contudo, na última seção deste capítulo buscou-se explorar como, dentre as principais consequências da sobreposição e inter-relação das diferentes escalas (local, regional, nacional e internacional) que ocorre a nível sistêmico, consistindo no chamado espaço mundial possibilitado pela globalização, está a possibilidade de formação de territórios em rede, o que impõe novos desafios para o Estado territorial. De tal forma, assim como a globalização potencializou muitas das contradições do desenvolvimento neoliberal e ampliou as desigualdades mundiais, também significou outras possibilidades de atuação diante de um espaço mundial em que as dimensões de tempo e espaço encontram-se em reconfiguração.

A questão do DRID se insere neste embate e a atuação de movimentos de resistência é emblemática de uma disputa por pautar outras formas de conduzir o empreendimento do desenvolvimento. Daí que para as Relações Internacionais, embora o Estado continue sendo se não o ator fundamental, um dos principais, isso significa o imperativo de não avaliar somente o Estado, porque a atuação desse não tem como ser pensada distanciada dos processos de internacionalização e transnacionalização. Dessa forma, propôs-se uma ampliação do escopo de análise, sem perder de vista a importância do contexto local, demonstrando como os movimentos de resistência e os próprios projetos de desenvolvimento têm conexões transnacionais e internacionais.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A nova centralidade da temática das migrações forçadas na agenda de Relações Internacionais deu-se a partir da ampliação da agenda com o fim da Guerra Fria e o aprofundamento da globalização. Estes processos tornaram mais difusas as divisões entre os níveis doméstico e internacional, bem como entre “alta política” e “baixa política”, elevando o debate sobre novas ameaças de modo integrado com questões como Direitos Humanos e meio ambiente, pautas centrais que envolvem o debate sobre os Deslocados do Desenvolvimento. No entanto, a atenção sobre as migrações forçadas se deu de maneira incompleta ou limitada, estando muito atrelada à questão securitária tradicional, que vincula o conceito de segurança estritamente ao Estado e a partir de uma perspectiva centrada nos países desenvolvidos do Norte Global. Como o Estado é a referência e a fronteira importa, o foco acaba sendo em migrações internacionais. Além disso, a perspectiva securitária faz com que sejam menos consideradas outras migrações forçadas que não são causadas por conflitos.

Para a maneira como a maioria dos trabalhos de Relações Internacionais aborda a questão das migrações forçadas, isso significa um foco no refúgio, em detrimento das migrações internas - as quais afetam muito mais os países em desenvolvimento. Isto ajuda a explicar o distanciamento das Relações Internacionais da questão dos Deslocados do Desenvolvimento, visto que é uma categoria majoritariamente interna de migração forçada, não é causada por conflitos e não envolve diretamente relações entre Estados. Não obstante, ao longo do primeiro capítulo, também indicou-se a possibilidade de uma ampliação do debate sobre as migrações forçadas e as Relações Internacionais, por exemplo, a partir da consideração de possíveis relações entre as causas das migrações forçadas e o desenvolvimento, as desigualdades e hierarquias da economia global internacional bem como da crescente atuação de Organismos Internacionais em situações de deslocamentos forçados internos, que trazem o externo para dentro do país e alteram as dinâmicas da política local. Nesse sentido, mesmo em casos em que não há o cruzamento de fronteiras internacionais, ainda assim há importantes conexões com a política global.

De tal forma, foram indicados vários pontos de partida para se pensar a relevância do Deslocamento e Reassentamento Induzidos pelo Desenvolvimento para as RI e sobre as contribuições desta para seu entendimento. A causa principal do Deslocamento induzido pelo Desenvolvimento é a visão hegemônica de desenvolvimento. Analisou-se como a concepção moderna de desenvolvimento, baseada na oposição entre “desenvolvidos” e “subdesenvolvidos” representou uma nova maneira de conceber as Relações Internacionais, em que o conceito ocidental de progresso foi transformado em uma imaginação hegemônica em escala global,

atrelada ao Estado-nação. Essa concepção de desenvolvimento nacional se converte em pilar central das Relações Internacionais desde a metade do século XX e, para o caso dos Deslocados do Desenvolvimento, a conversão do modo de produção industrial na referência do desenvolvimento em torno de um interesse nacional atua no sentido de justificar a existência do DRID, enquanto “inevitável” em nome do “bem maior para os maiores números”.

No nível das consequências, o DRID afeta a segurança de várias populações, muitas vezes já vulneráveis ou etnicamente distintas. A partir de entendimento ampliado de segurança, apoiando-se em abordagens críticas e em perspectivas como a segurança humana, que buscam resgatar a centralidade dos indivíduos e apontar como as políticas de segurança do Estado devem, para além de garantir a integridade territorial, garantir a proteção de seus cidadãos, indicou-se também como a ampliação do conceito de segurança nas Relações Internacionais direciona para sua aproximação com os Direitos Humanos, visto que incorpora as várias dimensões dos riscos decorrentes do deslocamento e do reassentamento. Ademais, esta perspectiva permite entender que os atores engajados na segurança das populações não se limitam aos Estados, mas incluem desde OIs e ONGs à sociedade civil. A ampliação do debate sobre segurança está relacionada, de tal forma, com a discussão sobre a relação entre Direitos Humanos, soberania estatal e a responsabilidade de atores não-estatais quanto a garantia de direitos.

Os projetos de desenvolvimento envolvem interesses de uma ampla variedade de atores para além do Estado, tanto do setor privado, como as multinacionais, quanto organizações da sociedade civil transnacionais. Face à ausência frequente de respostas dos Estados à situação do DRID, estes outros atores incorporam outros entendimentos institucionais e capacidades para pensar soluções, contribuindo para o surgimento de um “novo domínio público global”. Portanto, em se tratando de uma possível governança em torno dos Deslocados do Desenvolvimento, embora o Estado continue um ator fundamental, é importante entender sua atuação de forma integrada com outros atores, para avaliar como interferem na distribuição e uso dos recursos, bem como de que maneiras conseguem influenciar a forma como o debate sobre o DRID se desenvolve e sobre o próprio debate mais amplo em torno do desenvolvimento.

Dessa forma, o capítulo final buscou, partindo da discussão sobre os atores envolvidos na governança do DRID, abordar como as respostas dos atores é frequentemente conflituosa por causa de “divergências de enquadramento”, ou seja, formas diferentes de avaliar a questão do DRID. Essas divergências se dão em razão de visões distintas de organização social, relação com espaço e uso dos recursos, o que a Geografia Crítica chama de territorialidade. A partir da ampliação conceitual do território e do questionamento das premissas geográficas das RI, propôs-se uma releitura da problemática do desenvolvimento a partir do resgate de sua dimensão política

e espacial. Da mesma forma como a contextualização do Estado territorial como a-histórico feita por certas teorias das Relações Internacionais leva a crer que a organização do espaço mundial sempre foi assim, e que não há outras formas de organização possíveis ou que não existe conflito em torno da organização atual, o mesmo ocorre com ignorar a historicidade da concepção de desenvolvimento que permeia o DRID e de sua conexão com o Estado territorial.

O desenvolvimento que dá origem ao DRID se insere, portanto, em um contexto histórico específico, que está ligado ao tipo de territorialização - ou seja, de processo de dominação e apropriação do espaço - do Estado (e mesmo das empresas e das OIs que também atuam em áreas que antes eram de competência exclusiva estatal, diante das mudanças das últimas décadas do século XX, como o fortalecimento da globalização neoliberal). Este resgate é essencial para se pensar o Deslocamento Induzido pelo Desenvolvimento, pois é este processo que engendra a concepção do espaço enquanto território em sua dimensão concreta, que está relacionada à percepção deste enquanto recurso a ser moldado e usado e em nome de um desenvolvimento nacional ou, antes, estatal.

Tanto o deslocamento das populações quanto a forma como é feito o reassentamento são, portanto, escolhas baseadas em racionalidade específica, a qual não deriva apenas da política doméstica, e sim surge a partir de tendências da política global que se fortalecem no século XX. Mais especificamente, da política global do desenvolvimento no contexto do Sistema Internacional capitalista de Estados-nação. Como um princípio central das Relações Internacionais, a concepção moderna de desenvolvimento que induz ao DRID não está relacionada só às causas do deslocamento, também permeia as respostas dos atores. Nessa perspectiva, no centro das divergências de enquadramento do DRID está a polarização entre aqueles que têm uma agenda de modernização e priorizam questões macroeconômicas, associada à noção de desenvolvimento ligada ao Estado territorial, e aqueles que têm uma agenda de proteção social que priorizam às particularidades locais. A primeira geralmente enquadra o DRID desde uma análise de custo-benefício que reforça fatores econômicos objetivos. Este discurso, no entanto, apaga o conflito existente e a subjetividade dos fatores levados em consideração.

Retomando a historicidade e a dimensão espacial do desenvolvimento, evidencia-se também que podem existir outras escolhas em relação à forma como os Estados lidam com o DRID. É sobre este debate que a parte final deste trabalho se deu. Assim como se buscou demonstrar que as causas do DRID têm relação com a organização do sistema mundial e com o capitalismo enquanto sistema estruturante deste, talvez também as alternativas que se colocam venham do global. Neste sentido, a globalização atua de modos contraditórios, reforçando as demandas por autonomias locais e revigorando identidades culturais em várias partes do mundo.

Dentre as principais consequências do chamado espaço mundial possibilitado pela globalização, está a possibilidade de atuação em rede, o que impõe novos desafios para o Estado territorial. De tal forma, há também a possibilidade de um outro processo globalizante em curso, que surge em oposição à concepção de desenvolvimento associada à globalização hegemônica.

A atuação de movimentos de resistência do DRID é emblemática de uma disputa por pautar outras formas de conduzir o empreendimento do desenvolvimento, porque evidencia as contradições do desenvolvimento hegemônico e questiona a lógica por trás dos grandes projetos. A influência de tais movimentos sobre os outros atores envolvidos, como IFIs e Estados, foi possibilitada por uma atuação transnacional facilitada pelas tecnologias da informação que também significou a possibilidade de criação de novos sentidos e discursos sobre o DRID junto a população geral, de tal forma criando demanda para que os diferentes atores mudassem algumas de suas práticas. Assim, da mesma forma que a globalização aprofundou os aspectos negativos dessa concepção de desenvolvimento que justifica os deslocamentos forçados de populações, ela também estabeleceu bases para se pensar em alternativas para um processo de desenvolvimento em sua concepção original, isto é, que amplie as potencialidades das diferentes formas de organização, ao ampliar as possibilidades de atuação dos atores que buscam questionar o modelo atual.

Com isso também se têm outras dimensões do território e da conexão entre territórios, que também impõe desafios para as premissas territoriais das Relações Internacionais e aumenta o imperativo do campo se adaptar às mudanças em um mundo cada vez mais transnacional, dentro do qual a autoridade é difusamente localizada em uma variedade de atores, processos e níveis de governança. Daí que para as Relações Internacionais, embora o Estado continue sendo se não o ator fundamental, um dos principais, isso significa o imperativo de não avaliar somente o Estado, porque a atuação desse não tem como ser pensada distanciada dos processos de internacionalização e transnacionalização. Para pensar as contribuições das RI para o entendimento do DRID, propôs-se, assim, uma ampliação do escopo de análise, sem perder de vista a importância do contexto local, demonstrando como os movimentos de resistência e os próprios projetos de desenvolvimento têm conexões transnacionais e internacionais.

REFERÊNCIAS

ACNUR - ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS.

Declaração de Cartagena de 22 nov. 1984. Disponível em:

<http://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BD_Legal/Instrumentos_Internacionais/Declaracao_de_Cartagena.pdf>. Acesso em: 28 set. 2018.

ADAMSON, Fiona B. Crossing Borders: International Migration and National Security. **International Security**, Vol. 31, No. 1, 2006, p. 165–199.

AFRICAN COMMISSION ON HUMAN AND PEOPLES' RIGHTS – ACHPR. AU **Convention Governing Specific Aspects of Refugee Problems in Africa of sept. 10th 1969.** 1969. Disponível em: <<http://www.achpr.org/instruments/refugee-convention/>>. Acesso em: 23 set. 2018.

AGNEW, John. The Territorial Trap: The Geographical Assumptions of International relations Theory. **Review of International Political Economy**, Vol. 1, nº 1, 1994, p. 53-80.

_____. Revisiting the territorial trap. **Nordia Geographical Publications**, vol. 44; nº 4, 2015, p. 43–48.

ARANGO, Joaquín. Las Migraciones Internacionales en un Mundo Globalizado. **Vanguardia dossier**, nº. 22, p. 6-15, 2007.

AU - AFRICAN UNION ECONOMIC, SOCIAL AND CULTURAL COUNCIL; IDMC - INTERNAL DISPLACEMENT MONITORING CENTRE. **Making the Kampala Convention work for IDPs:** Guide for civil society on supporting the ratification and implementation of the Convention for the Protection and Assistance of Internally Displaced Persons in Africa. IDMC, 2010. Disponível em: <<http://www.internal-displacement.org/sites/default/files/publications/documents/2010-making-the-kampala-convention-work-thematic-en.pdf>> Acesso em 02 out. 2018.

AVANT, Deborah, FINNEMORE, Martha, SELL, Susan. **Who governs the globe?** Cambridge: Cambridge University Press, 2010.

BARNETT, Michael, FINNEMORE, Martha. **Rules for the world:** International Organizations and global politics. London: Cornell University Press, 2004.

BARUTCISKI, Michael. International Law and Development Induced Displacement and Resettlement. In.: De WET, Chris. **Development Induced Displacement: Problems, Policies and People.** Oxford: Berghahn Books, 2006. p. 71-104.

BETTS, Alexander. **Forced Migrations and Global Politics.** Oxford:Wiley-Blackwell, 2009.

_____. International Relations and Forced Migration. In.: FIDDIAN-QASMIYEH, Elena, et al. (eds.). **The Oxford Handbook of Refugee and Forced Migration Studies.** London: Oxford University Press, 2014.

CASTLES, M. The International Politics of Forced Migration, **Development**, vol. 46, p.11-20, 2003.

- CASTRO, Iná Elias de. O sistema internacional contemporâneo: globalização e organizações supranacionais. In.: _____. **Geografia e política: território, escalas de ação e instituições.** Rio de Janeiro: Bertrand-Brasil, 2005. p.213-275.
- CERNEA, Michael. Risks, Safeguards and Reconstruction: A model for population displacement and resettlement. **Economic and Political Weekly**, VI. 35, n 41, 2000, p. 3659 - 3678.
- CERNEA, Michael; FERRIS, Elizabeth. **Is the World Bank Retreating from Protecting the People Displaced by its Policies?** 24 nov 2014. Disponível em: <https://www.brookings.edu/blog/up-front/2014/11/24/is-the-world-bank-retreating-from-protecting-people-displaced-by-its-policies/> Acesso em 12 jun 2018.
- CHIMNI, B. S. The geopolitics of refugee studies: a view from the South. **Journal of refugee studies**, vol. 11, n° 4, 1998.
- CHOUCRI, Nazli. Migration and Security: Some Key Linkages. **Journal of International Affairs**, Vol. 56, No. 1, Face of the State: Population, Politics and Stability, 2002, p. 97-122.
- DE WET, Chris. **Development Induced Displacement: Problems, Policies and People.** Oxford: Berghahn Books, 2006.
- DUFFIELD, M. **Global Governance and the New Wars.** London: Zed, Books, 2001.
- ESTEVA, Gustavo. Development. In.: SACHS, Wolfgang (Ed.). **The Development Dictionary: A Guide to Knowledge as Power.** Londres: Zed Books Ltd, 1992. p. 6- 25.
- FALK, Richard. Resisting “globalisation-from-above” through “globalisation-from-bellow”. **New Political Economy**, vol 2, n° 1, p.17-24.
- FIDDIAN-QASMIYEH, Elena et al. (eds.). **The Oxford Handbook of Refugee and Forced Migration Studies.** London: Oxford University Press, 2014.
- GALEANO, Eduardo. **El libro de los abrazos.** Madrid: Siglo XXI Editores, 2016.
- GIBNEY, Matthew. Political Theory, Ethics, and Forced Migration. In.: FIDDIAN-QASMIYEH, Elena et al. (eds.). **The Oxford Handbook of Refugee and Forced Migration Studies.** London: Oxford University Press, 2014.
- GYAU- BOAKYE, Philip. Environmental Impacts of the Akosombo Dam and Effects of Climate Change on the Lake Levels. **Environment, Development and Sustainability**, vol. 3, 2001, p.17–29.
- GOMES, Paulo Cesar da Costa. Sobre Territórios, Escalas e Responsabilidades. In.: HEIDRICH, Álvaro Luiz (org). **A Emergência da multiterritorialidade: a resignificação da relação do humano com o espaço.** Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2008 .
- HADDAD, Emma. **The Refugee in International Society: Between Sovereigns.** Cambridge: Cambridge University Press, 2008.
- HAESBAERT, Rogério. Dos Múltiplos Territórios à multiterritorialidade. In.: HEIDRICH, Álvaro Luiz (org). **A Emergência da multiterritorialidade: a resignificação da relação do humano com o espaço.** Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2008 .

- HANSEN, Randall. State Controls: Borders, Refugees, and Citizenship. In.: FIDDIAN-QASMIYEH, Elena et al. (eds.). **The Oxford Handbook of Refugee and Forced Migration Studies**. London: Oxford University Press, 2014.
- HEIDRICH, Alvaro Luiz; PIRES, Claudia Luisa Zeferino; COSTA, Benhur Pinos da; UEDA, Vanda (Org). **A Emergência da Multiterritorialidade: a Ressignificação da Relação do Humano com o Espaço**. Porto Alegre: Editora UFRGS, 2008.
- IDMC - INTERNATIONAL DISPLACEMENT MONITORING CENTRE. **Contexts of displacement**. Disponível em: <<http://www.internal-displacement.org/internal-displacement/contexts-of-displacement>> Acesso em 05 nov. 2018.
- IFC - INTERNATIONAL FINANCE CORPORATION. **International Finance Institutions and Development Through the Private Sector**. Washington, D.C: IFC, 2011.
- KALIN, Walter. Internal Displacement. In.: FIDDIAN-QASMIYEH, Elena et al. (eds.). **The Oxford Handbook of Refugee and Forced Migration Studies**. London: Oxford University Press, 2014.
- KOENIG, Dolores. Enhancing Local Development in Development-Induced Displacement and Resettlement Projects. In.: De WET, Chris. **Development Induced Displacement: Problems, Policies and People**. Oxford: Berghahn Books, 2006, p. 105 - 140.
- KORNEEV, Oleg. International Organizations as Global Migration Governors: The World Bank in Central Asia. **Global Governance**, vol. 23, 2017, p. 403–421.
- LANG, Miriam. Introdução: Alternativas ao Desenvolvimento. In.: DILGER, Gerhard; LANG, Miriam; PEREIRA FILHO, Jorge (Org.). **Descolonizar o Imaginário: Debates sobre o pós-extratativismo e alternativas ao desenvolvimento**. São Paulo: Fundação Rosa Luxemburgo, 2016, p. 24-45.
- MARTINE, George. A Globalização Inacabada: migrações internacionais e pobreza no século 21, **São Paulo em Perspectiva**, vol. 19, nº. 3, p. 3-22, jul./set. 2005.
- McDOWELL, Christopher. Development Created Population Displacement. In.: FIDDIAN-QASMIYEH, Elena et al. (eds.). **The Oxford Handbook of Refugee and Forced Migration Studies**. London: Oxford University Press, 2014.
- MITCHELL, Mathew. **The Perils of Population Movements in International Relations: new directions for rethinking the migration-conflict nexus**. Paper presented at the Annual Meeting of the Canadian Association of Political Sciences, Edmonton, AB, 12-15 Junho, 2012.
- MUGGAH, Robert. The Invisible Displaced: A Unified Conceptualization of Population Displacement in Brazil. **Journal of Refugee Studies**, Vol. 28, No. 2, 2015, p.222-237.
- NEWMAN, Edward. Refugees, international security, and human vulnerability: Introduction and survey. In.: NEWMAN, Edward; SELM, Joanne van. **Refugees and Forced Displacement: International Security, Human Vulnerability, and the State**. Nova Iorque: United Nations University Press, 2003.
- NEWMAN, Edward; SELM, Joanne van. **Refugees and Forced Displacement: International Security, Human Vulnerability, and the State**. New York: United Nations University Press, 2003.

OIM - ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL PARA AS MIGRAÇÕES. Glossário sobre migração. **Direito Internacional sobre Migração**, n.22. Genebra: OIM, 2009.

OLIVER-SMITH, Anthony. Development-Forced Displacement and Resettlement: A Global Human Rights Crisis. In.: OLIVER-SMITH, Anthony. **The Crisis of Forced Displacement and Resettlement**. Santa Fe.: SAR Press, 2009.

_____. Displacement, Resistance and the Critique of Development: From the grass roots to the global. In.: De WET, Chris. **Development Induced Displacement: Problems, Policies and People**. Oxford: Berghahn Books, 2006. p. 141 - 179.

OMAR, Sidi. Rethinking Development from a Postcolonial Perspective. **Journal Of Conflictology**, Vol. 3, nº 1, 2012, p. 43-49.

ONU - ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. ASSEMBLEIA GERAL. Resolução 2198 (XXI) (1966). **Protocolo de 1967 Relativo ao Estatuto dos Refugiados de 31 jan. 1967**.

_____. Assembleia Geral. Resolução 429 V (1951). **Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados de 28 de julho de 1951**. Disponível em:
<http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao_relativa_ao_Estatuto_dos_Refugiados.pdf?view=1>. Acesso em: 28 nov. 2016.

PARK, Susan. **World Bank Group Interactions with Environmentalists: Changing International Organisation Identities**. Manchester: Manchester University Press, 2013.

PNUD - PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO. **Desenvolvimento Humano e IDH**. Disponível em:
<<http://www.br.undp.org/content/brazil/pt/home/idh0.html>> Acesso em 10 out 2018.

PRICE, Susanna. Is There a Global Safeguard for Development Displacement? In.: SATIROGLU, Irge; CHOI, Narae (eds.) **Development-Induced Displacement and Resettlement: new perspectives on persisting problems**. Londres: Routledge, 2015.

QUIJANO, Aníbal. El movimiento indígena y las cuestiones pendientes en América Latina, **Argumentos**, vol. 50, p.51-77.

_____. Colonialidad del poder, eurocentrismo y América Latina. In.: LANDNER, Edgardo. **La colonialidad del saber: eurocentrismo y ciencias sociales. Perspectivas Latinoamericanas**. Buenos Aires: CLACSO, 2000, p. 246.

REW, Alan; FISHER, Eleanor; PANDEY, Balaji. Policy Practices in Development-Induced Displacement and Rehabilitation. In.: De WET, Chris. **Development Induced Displacement: Problems, Policies and People**. Oxford: Berghahn Books, 2006. p. 38 - 70.

RUCKERT, Aldomar. Reforma do Estado, reestruturações territoriais, desenvolvimento e novas territorialidades. In.: HEIDRICH, Álvaro Luiz (org). **A Emergência da multiterritorialidade: a ressignificação da relação do humano com o espaço**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2008.

SATO, Eiiiti. A agenda internacional depois da Guerra Fria: novos temas e novas percepções. **Revista Brasileira de Política Internacional**, vol. 43, nº 1, p. 138-169, 2000.

SOILS INC.; CHALO ENVIRONMENTAL & SUSTAINABLE DEVELOPMENT CONSULTANTS. **Kariba Dam Zambia and Zimbabwe: Final Report Prepared for the World Commission on Dams (WCD)**, Cape Town, Nov. 2000. Disponível em: <<https://cpb-us-e1.wpmucdn.com>> Acesso em: 31 out 2018.

SKELDON, Ronald. **Migration and Development: A Global Interpretation**. London: Longman, 1997.

SKELDON, Ronald. Migration and Development. In: UNITED NATIONS EXPERT GROUP MEETING ON INTERNATIONAL MIGRATION AND DEVELOPMENT IN ASIA AND THE PACIFIC, 4., 2008, Bangkok, Thailand. [**Proceedings...**]. Bangkok, Thailand: United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific Population Division, 2008. Disponível em: <http://www.un.org/en/development/desa/population/events/pdf/expert/14/P04_Skeldon.pdf>. Acesso em: 13 nov. 2018.

SOUZA, Marcelo José Lopes. Território: Sobre Espaço e Poder, Autonomia e Desenvolvimento. In: CASTRO, Iná Elias, GOMES, Paulo César da Costa, CORRÊA, Roberto Lobato (orgs.) **Geografia: Conceitos e Temas**. 5ª edição. Bertrand: Rio de Janeiro, 2003.

SPOSITO, Eliseu Savério. A noção de território: uma leitura pela noção de desenvolvimento. In.: HEIDRICH, Álvaro Luiz (org). **A Emergência da multiterritorialidade: a ressignificação da relação do humano com o espaço**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2008.

STANLEY, Jason. **Forced Migration Online Research Guide on Development-induced displacement and resettlement**. FMO, 2002. Disponível em: <<http://www.forcedmigration.org/research-resources/expert-guides/development-induced-displacement-and-resettlement/introduction>> Acesso em 10 jun 2018.

STRANDJSBERG, Jeppe. **Cartography and Territory in International Relations**. E-International Relations, 2 out. 2013. Disponível em: <<https://www.e-ir.info/2013/10/02/cartography-and-territory-in-international-relations/>> Acesso em 03 out 2013.

TERMINSKI, Bogumil. **Development-induced Displacement and Human Security: a very short introduction**. Geneva, 2012. Disponível em: <<https://ssrn.com/abstract=2182302>> Acesso em 10 jun 2018.

_____. **Development-induced Displacement and Resettlement: Causes, Consequences and a socio-legal context**. Stuttgart: Ibidem Press, 2015.

_____. Public International Law and Development-Induced Displacement and Resettlement: a Socio-Legal Analysis. **Mediterranean Journal of Human Rights**, vol.17, double issue, 2013a.

_____. Public International Law and Development-Induced Displacement and Resettlement: a Socio-Legal Analysis. **Mediterranean Journal of Human Rights**, vol.17, double issue, 2013b.

UNHCR – UNITED NATIONS HIGH COMMISSARY FOR REFUGEES. **Figures at a glance**. UNHCR, 2018. Disponível em <<http://www.unhcr.org/figures-at-a-glance.html>> Acesso em 02/10/2018.

_____. **Guiding Principles on Internal Displacement**. UNCHR, 1998. Disponível em: <<http://www.unhcr.org/protection/idps/43ce1cff2/guiding-principles-internal-displacement.html>> Acesso em 02 out. 2018.

WEINER, Myron. On International Migration and International Relations. **Population and Development Review**, vol. 11, no. 3, 1985, p.441-55.

WET, Chris de. Does Development Displace Ethics? The Challenge of Forced Resettlement. In.: OLIVER-SMITH, Anthony. **Development-Forced Displacement and Resettlement: A Global Human Rights Crisis**. In.: OLIVER-SMITH, Anthony. *The Crisis of Forced Displacement and Resettlement*. Santa Fe: SAR Press, 2009.