

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ESTUDOS ESTRATÉGICOS INTERNACIONAIS**

RAFAEL EDUARDO DA PAIXÃO LIMA

**DO OUTRO LADO DA FRONTEIRA: A POLÍTICA PARA AS MIGRAÇÕES NA
CONSTRUÇÃO DA IDENTIDADE INTERNACIONAL DO BRASIL**

**PORTO ALEGRE
2020**

RAFAEL EDUARDO DA PAIXÃO LIMA

**DO OUTRO LADO DA FRONTEIRA: A POLÍTICA PARA AS MIGRAÇÕES NA
CONSTRUÇÃO DA IDENTIDADE INTERNACIONAL DO BRASIL**

Dissertação submetida ao Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos Internacionais da Faculdade de Economia da UFRGS, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Estudos Estratégicos Internacionais.

Orientador: Prof. Dr. Eduardo Munhoz Svartman

**PORTO ALEGRE
2020**

CIP - Catalogação na Publicação

Paixão Lima, Rafael Eduardo

Do outro lado da fronteira: a política para as migrações na construção da identidade internacional do Brasil / Rafael Eduardo Paixão Lima. -- 2020.

100 f.

Orientador: Eduardo Munhoz Svartman.

Dissertação (Mestrado) -- Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Faculdade de Ciências Econômicas, Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos Internacionais, Porto Alegre, BR-RS, 2020.

1. Identidade internacional . 2. Política migratória. 3. Lula da Silva. 4. Dilma Rousseff. 5. Michel Temer. I. Svartman, Eduardo Munhoz, orient.
II. Título.

RAFAEL EDUARDO DA PAIXÃO LIMA

**DO OUTRO LADO DA FRONTEIRA: A POLÍTICA PARA AS MIGRAÇÕES NA
CONSTRUÇÃO DA IDENTIDADE INTERNACIONAL DO BRASIL**

Dissertação submetida ao Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos Internacionais da Faculdade de Economia da UFRGS, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Estudos Estratégicos Internacionais.

Aprovada em: Porto Alegre, 26 de junho de 2020.

BANCA EXAMINADORA:

Prof. Dr. Eduardo Munhoz Svartman – Orientador
Universidade Federal do Rio Grande do Sul - UFRGS

Profa. Dra. Verônica Korber Gonçalves
Universidade Federal do Rio Grande do Sul - UFRGS

Profa. Dra. Tatiana Vargas Maia
Universidade LaSalle - UNILASALLE

Prof. Dr. Fernando José Ludwing
Universidade Federal do Tocantins – UFT

À minha mãe, Josinete Paixão, e minha irmã,
Rafaela Paixão, por todo apoio incondicional.

AGRADECIMENTOS

Primeiramente, gostaria de agradecer a minha família por sempre apoiar meus estudos. Sou eternamente grato à minha mãe, Josinte Paixão, e minha irmã, Rafaela Paixão, por todo suporte ao longo do mestrado e por sempre apoiar meus sonhos e objetivos profissionais. Vocês são minha inspiração! Meus agradecimentos aos meus tios(as) e avós por toda ajuda ao longo da minha trajetória acadêmica desde a graduação.

Agradeço profundamente a Bruno de Brito por todo apoio nessa trajetória, por toda força nos momentos necessários e por ser um companheiro incrível para todas as horas. Você foi essencial na concretização desse sonho.

Agradeço a todos os(as) amigos(as) que fizeram parte da minha trajetória em Porto Alegre. Em especial a querida amiga Isabela Menezes por todo apoio, conselhos e companheirismo durante os dois anos que compartilhamos ótimas experiências na rua mais bonita do mundo (e fora dela também).

À Camille Amorim, por quem tenho muito carinho e muita gratidão pelo companheirismo, pelos comentários e recomendações que tornaram esse trabalho melhor. Por nossas tardes de estudo e trabalho no laboratório da FCE que, com certeza, fizeram a experiência do mestrado um pouco menos solitária.

À Patricia Santos que, além de uma amiga querida, foi fundamental para o aprendizado de como usar o *Software Nvivo*, essencial para esse trabalho.

A todos os amigos que me fizeram sentir acolhido em Porto Alegre, entre eles; Vanessa Bartochacki; Gabriel Pianegonda; Giovania Mitie; Roberto Carvalho; Euclides Mendonça; Cyntia Mendes; Adriana Sacramento; Alexandre Guilhão; Ariane de Brito; Lucas Kluge; Ingrid; Lucas Gabriel; Quésia Cataldo; Damiao Soares; Ian Rebouças; Augusto Dall’Agnol; Bruno Theylon; Sandra Soares; Luciano Marchese.

A todos(as) os(as) professores(as) do Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos Internacionais e do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política que fizeram parte desse percurso acadêmico. Em especial ao meu orientador, Prof. Dr. Eduardo Svartman, pelos comentários e sugestões acerca desse trabalho.

À Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) pelo apoio financeiro que viabilizou a realização desta pesquisa.

A Deus.

Continuam a ser altas muitas das barreiras econômicas e mais do que nunca se elevam todas as barreiras humanas. Basta dar uma olhada às novas leis da imigração nos países europeus ou ao muro de aço que os Estados Unidos estão construindo ao longo da fronteira com o México: não é uma homenagem àqueles que fizeram cair o muro de Berlim, é uma porta fechada — mais uma — para os trabalhadores mexicanos que insistem em ignorar que a liberdade de mudar de país é um privilégio do dinheiro (GALEANO, 1999, p.38).

RESUMO

Pode-se afirmar que a identidade internacional do Brasil é construída através de disputas na qual diferentes atores mobilizam narrativas ao longo da história como, por exemplo, a priorização das relações com os vizinhos sul-americanos, a atuação brasileira no multilateralismo em um ambiente marcado pela assimetria de poder e, nem sempre com muita ênfase, a defesa dos direitos humanos. Dessa forma, partindo do construtivismo das Relações Internacionais, o objetivo desse trabalho é investigar de que forma a política brasileira para as migrações foi mobilizada discursivamente ao longo dos governos Lula (2003-2010), Dilma (2011-2016) e Temer (2016-2018) como elemento constitutivo da identidade internacional do Brasil. Para tanto, fazemos o uso da análise do discurso e, com o auxílio do *software Nvivo*, analisamos pronunciamentos coletados através do site da Biblioteca da Presidência. O emprego dessa metodologia se justifica por seu caráter ontológico construtivista de que criamos representações da realidade e atribuímos significado a ela através do discurso. Por fim, conclui-se que na gestão Lula da Silva o discurso migratório foi mobilizado para o reforço de uma identidade internacional brasileira para os direitos humanos e também para à América do Sul. Na gestão Rousseff o discurso migratório deu continuidade a narrativa de como o país é comprometido com os direitos humano e o acolhimento de migrantes, mas uma menor ênfase à identidade sul-americana. No governo Temer, por sua vez, a identidade internacional para do Brasil como defensor do regime internacional dos direitos humanos foi mantida nos fóruns internacionais através do discurso migratório, enquanto a migração como elemento constitutivo da identidade sul-americana foi praticamente abandonada.

Palavras-chave: Identidade internacional. Política migratória. Lula da Silva. Dilma Rousseff. Michel Temer.

ABSTRACT

It can be argued that Brazil's international identity is built through disputes in which different actors mobilize narratives throughout history, such as the prioritization of relations with South American neighbors, the Brazilian performance in multilateralism in an environment marked by the asymmetry of power and, not always with much emphasis, the defense of human rights. Therefore, based on constructivism of International Relations, this study aims to investigate how Brazilian politics for migration was mobilized discursively throughout the government of Lula da Silva (2002-2010), Dilma Rousseff (2011-2016) and Michel Temer (2016- 2018) as a constitutive element of Brazil's international identity. To this end, we use Discourse Analysis methodology and, with the help of the Nvivo software, we analyze some speech collected on the Presidency Library website. The use of this methodology is justified by its constructivist ontological approach that we create representations of reality and assign meaning to it through discourse. Finally, it is concluded that in the Lula da Silva administration the migration discourse was mobilized to reinforce a Brazilian international identity for human rights and for South America as well. In the Rousseff administration, the migration discourse has continued the narrative of how the country is committed to human rights and the reception of migrants, however less emphasis on South American identity. In Temer's government, the international identity for Brazil as a defender of the international human rights regime was maintained in international forums through the migratory discourse, while the South American identity was practically abandoned.

Key-words: International Identity. Migration Policy. Lula da Silva. Dilma Rousseff. Michel Temer.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 - Quantidade estimada de migrantes haitianos e proporção relativa por país na América do Sul.....	32
Gráfico 1 - Pronunciamentos analisados por âmbito no governo Lula (2003-2010)	36
Gráfico 2 - Conteúdo dos pronunciamentos no governo Lula (2003-2010)	37
Gráfico 3 – Número de referências nos códigos de migração no governo Lula	40
Gráfico 4 – Número de referências no código Inserção Estratégica no governo Lula.....	41
Gráfico 5 – Números de referências no código Identidade no governo Lula.....	42
Gráfico 6 - Pronunciamentos analisados por âmbito no governo Dilma (2011-2016).....	56
Gráfico 7 - Número de referências nos códigos de migração no governo Dilma Rousseff	59
Gráfico 8 - Número de referências nos códigos de Inserção Internacional no governo Dilma Rousseff.....	60
Gráfico 9 - Número de referências nos códigos de identidade no governo Dilma Rousseff ...	61
Gráfico 10 - Pronunciamentos analisados por âmbito no governo Temer (2016-2018)	77
Gráfico 11 - Conteúdo dos pronunciamentos no governo Temer (2016-2018)	79
Gráfico 12 - Número de referências nos códigos de Inserção Internacional no governo Michel Temer.....	80
Gráfico 13 – Número de referências nos códigos de migração do governo Michel Temer	81
Gráfico 14 - Número de referências nos códigos de identidade do governo Michel Temer	82

LISTA DE TABELA

Tabela 1 - os países de maior estimativa de brasileiros em 2007	34
Tabela 2 - Cidades e países dos pronunciamentos analisados do governo Lula (2003-2010) .	37
Tabela 3 - Ingressos anuais de imigrantes e estoque imigratório do Brasil – 2011/2016	52
Tabela 4 - Crescimento dos fluxos imigratórios no Brasil de acordo com o continente e região de origem – 2011/2016	52
Tabela 5 - Cidades e países dos pronunciamentos analisados do governo Dilma (2010-2016)	57
Tabela 6 - Cidades e países dos pronunciamentos analisados do governo Temer (2016-2018)	78

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ALADI	Associação Latina Americana de Desenvolvimento
ALALC	Associação Sul-Americana de Livre Comércio
BASIC	Brasil, África do Sul, Índia e China
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
BRICS	Brasil, Rússia, Índia e África do Sul
CAN	Comunidade Andina de Nações
CASA	Comunidade Sul-Americana de Nações
COMEX	Comércio Exterior
COMIGRAR	Conferência Nacional sobre Migração e Refúgio
CRBE	Conselho de Representantes de Brasileiros no Exterior
FHC	Fernando Henrique Cardoso
IBAS	Índia, Brasil e África do Sul
IED	Investimento Estrangeiro Direto
MDB	Movimento Democrático Brasileiro
MERSOSUL	Mercado Comum do Sul
MRE	Ministério das Relações Exteriores
NDB	Novo Banco de Desenvolvimento
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OIM	Organização Internacional para as Migrações
ONU	Organização das Nações Unidas
OPAS –	Organização Pan-Americana de Saúde
PEB	Política Externa Brasileira
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
PT	Partido dos Trabalhadores
R2P	<i>Responsability to protect</i>
UNASUL	União das Nações Sul-Americanas

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	13
2	POLÍTICA EXTERNA, IDENTIDADE E DISCURSO MIGRATÓRIO NO GOVERNO LULA (2003-2010).....	26
2.1	A AMÉRICA DO SUL NA IDENTIDADE INTERNACIONAL DO BRASIL.....	26
2.2	O BRASIL NO SISTEMA ASSIMÉTRICO E O MULTILATERALISMO	28
2.3	POLÍTICA PARA AS MIGRAÇÕES E FLUXOS MIGRATÓRIOS NO GOVERNO LULA (2003-2010).....	31
2.4	ANÁLISE DE DISCURSO MIGRATÓRIO NO GOVERNO LULA.....	35
2.4.1	Contextualização discursiva	35
2.4.2	Codificação	38
2.4.3	Padrões de variabilidade e consistência.....	42
2.5	CONSIDERAÇÕES FINAIS	45
3	POLÍTICA EXTERNA, IDENTIDADE E DISCURSO MIGRATÓRIO NO GOVERNO ROUSSEFF (2011-2016).....	46
3.1	A AMÉRICA DO SUL NA IDENTIDADE INTERNACIONAL DO BRASIL.....	46
3.2	O BRASIL NO SISTEMA ASSIMÉTRICO E O MULTILATERALISMO	48
3.3	POLÍTICA PAR AS MIGRAÇÕES E FLUXOS MIGRATÓRIOS NO GOVERNO ROUSSEFF (2011-2016).....	50
3.4	ANÁLISE DE DISCURSO MIGRATÓRIO NO GOVERNO ROUSSEFF	55
3.4.1	Contextualização discursiva	56
3.4.2	Codificação	58
3.4.3	Padrões de variabilidade e consistência.....	61
3.5	CONSIDERAÇÕES FINAIS	65
4	POLÍTICA EXTERNA, IDENTIDADE E DISCURSO MIGRATÓRIO NO GOVERNO MICHEL TEMER (2016-2018)	67
4.1	A AMÉRICA DO SUL NA IDENTIDADE INTERNACIONAL DO BRASIL.....	67
4.2	O BRASIL NO SISTEMA ASSIMÉTRICO E O MULTILATERALISMO	71

4.3	POLÍTICA PARA AS MIGRAÇÕES E FLUXOS MIGRATÓRIOS NO GOVERNO MICHEL TEMER (2016-2018)	73
4.4	ANÁLISE DOS DISCURSOS MIGRATÓRIOS NO GOVERNO MICHEL TEMER.....	76
4.4.1	Contextualização discursiva	77
4.4.2	Codificação	79
4.4.3	Padrões de variabilidade e consistência.....	82
4.5	CONSIDERAÇÕES FINAIS	87
5	CONCLUSÕES.....	89
	REFERÊNCIAS.....	92

1 INTRODUÇÃO

Pretende-se com este trabalho de dissertação de mestrado, ao longo dos três capítulos seguintes, responder o seguinte questionamento: De que forma a política brasileira para as migrações foi mobilizada discursivamente ao longo dos governos Lula, Dilma e Temer como elemento constitutivo da identidade internacional do Brasil? Isto é, de que forma esses governos se apropriaram discursivamente da política para as migrações como forma de produção de sentido da identidade internacional do país. Buscaremos ao longo deste trabalho escrutinar o argumento de que no governo Lula, devido ao momento econômico e a inserção internacional baseada na busca de protagonismo do país, a política para as migrações foi mobilizada de forma mais alinhada com esses objetivos de inserção estratégica para a construção da identidade internacional do Brasil como um país comprometido com os direitos humanos e acolhedor dos fluxos migratórios. Já no governo Dilma a retração econômica interna e a crise política geraram impactos na redução do ativismo internacional do Brasil e, conseqüentemente, na redução de uma mobilização da política para as migrações como elemento constitutivo da identidade do país, mas não necessariamente uma mudança discursiva. Em relação ao governo Temer, argumentamos que apesar da reorientação de sua política externa em relação aos governos anteriores e seu baixo protagonismo internacional, o fluxo de venezuelanos ao Brasil permitiu uma mobilização discursiva da política de acolhimento como forma de reafirmação dos compromissos que o Brasil já havia assumido internacionalmente em termos de direitos humanos e migração.

Portanto, essa introdução tem como objetivo discutir os elementos teóricos, conceituais e metodológicos necessários para uma melhor compreensão do trabalho como um todo. Em um primeiro momento será discutido o que entendemos por política para as migrações e como a literatura das Relações Internacionais costuma debater o assunto. Em seguida apresentaremos o debate acerca da identidade internacional e como esse construto está fortemente relacionado ao construtivismo de RI. Por fim, discutiremos a Análise de Discurso e quais os parâmetros de análise adotados.

Por um lado, nota-se na literatura de Relações Internacionais uma abordagem que trabalha a política migratória de maneira autônoma, mas que tem grande influência da política externa. Dentro dessa perspectiva destacamos o trabalho de Dizner (2015), onde afirma que a formulação e execução da política externa e da política migratória têm dinâmicas próprias, no entanto é possível identificar os objetivos em comum em matéria de desenvolvimento nacional e promoção dos direitos humanos. Dessa forma, partindo da hipótese que a política externa e a

política migratória evoluíram de forma concertada, na qual a primeira tem influência significativa na segunda, o autor busca observar os momentos no qual os objetivos dessas duas políticas estiveram alinhados. No entanto, sua hipótese é comprovada parcialmente, apenas as políticas voltadas aos emigrantes brasileiros têm sua origem na política externa, principalmente a partir da atuação de Fernando Henrique Cardoso (FHC) e Lula, período no qual as comunidades de brasileiros no exterior tiveram vários direitos garantidos.

Em relação a política migratória voltada para os imigrantes que vivem no Brasil, Dizer (2015) conclui que a atuação em termos de política externa brasileira não teve influência significativa na política migratória uma vez que o discurso brasileiro de defesa dos direitos humanos nos fóruns multilaterais não está alinhado à forma como o Brasil recebe os imigrantes, lógica que até aquele momento estava baseada na doutrina de segurança nacional (é importante destacar que o momento no qual o autor realiza seu estudo ainda estava em vigor no Brasil o Estatuto do Estrangeiro de 1980, lei criada na ditadura militar e que entende o imigrante enquanto uma ameaça à segurança nacional e que foi substituída em 2017 pela Nova Lei de Migração).

Alguns anos antes, Reis (2011, p. 49) já chamava atenção para essa relação da política externa com a política para os emigrantes brasileiros. A autora afirma que “podemos caracterizar a política em relação aos emigrantes, e também aquelas de cunho regional, como formas de política externa”. Na mesma linha, Faria (2015) aponta que a instalação da Subsecretaria-Geral das Comunidades Brasileiras no Exterior, em 2007, dentro do Ministério das Relações Exteriores, é uma sinalização concreta do reconhecimento da questão dos emigrantes como preocupação da política externa. Ademais, Reis (2011, p. 49) também afirma que “mesmo a política de imigração começou a ser percebida como parte importante da posição do Brasil em relação às migrações no plano internacional” e que a gestão da questão migratória ofereceu ao governo Brasileiro (se referindo ao governo Lula) uma plataforma para criticar o posicionamento dos países ricos. A autora destaca, então, o discurso do ex-presidente Lula no Conselho de Direitos Humanos da Organização das Nações Unidas (ONU) em 2009 quando na ocasião o ex-presidente pronunciou que “Trabalho e dignidade para o imigrante é a resposta que o Brasil dá à intolerância dos países ricos” (REIS, 2011, p.63).

Por outro lado, Uebel (2018), em seu trabalho de tese doutoral, com base na discussão provocada por Reis (2011) dentre outros autores, parte da hipótese que no Brasil, diferente de outros países, não existe uma política imigratória nacional independente, senão uma política externa migratória. O autor conclui em sua tese que os fluxos migratórios de latino-americanos e africanos para o Brasil ao longo do governo Lula da Silva e Dilma Rousseff foram

consequência da inserção estratégica do Brasil na América Latina e África. A atuação brasileira na Missão das Nações Unidas para a Estabilização do Haiti (MINUSTAH), no governo Lula, e o Programa Mais Médicos, no governo Dilma, são apontados como elementos dessa política externa migratória.

Apesar do trabalho de Uebel (2018) provocar reflexões teóricas importantes acerca da temática migratória, sua proposta conceitual (política externa migratória) apresenta algumas limitações, a principal delas se dá no aspecto temporal. Por exemplo, se observarmos o fluxo migratório de haitianos, que teve início no segundo governo Lula, podemos afirmar sem receio que a atuação do Brasil no Haiti através da MINUSTAH foi um fator determinante na escolha do Brasil como um destino migratório. No entanto, o mesmo não podemos afirmar do fluxo migratório dos venezuelanos no governo Temer, ou seja, a política externa não desempenhou um papel determinante para este fluxo migratório. Além disso, ainda que o fluxo de haitianos tenha evidenciado a ausência de uma política migratória brasileira consolidada, conforme também aponta Faria (2015), o fato de não termos um órgão centralizador para lidar com as questões relacionadas aos imigrantes não significa, necessariamente, a inexistência dessa política. Portanto, neste trabalho de dissertação entendemos que o termo “política brasileira para as migrações” seja mais adequado por não excluir a existência de uma política migratória interna, questão essencial para entendermos o governo do ex-presidente Michel Temer e o fluxo de venezuelanos ao Brasil.

Ademais, Siciliano (2013) se dedica em sua dissertação de mestrado a responder se o Brasil possui uma política migratória e, caso exista, quais os parâmetros que a orientam. O autor nos traz importantes reflexões acerca do que a literatura entende por “política migratória” para a partir disso traçar parâmetros para a análise da política migratória brasileira.

A premissa adotada é a de que uma Política Migratória deve se ocupar de garantir direitos àqueles que estão deslocados de sua jurisdição original, sejam os dos imigrantes que chegam ao estado nacional, seja dos nacionais emigrados submetidos a outras jurisdições. Ao mesmo tempo, deve servir para acomodar o indivíduo que provém de outra cultura à sociedade acolhida, minimizando os desgastes decorrentes dos atritos culturais e promovendo uma convivência construtiva, impulsionadora do desenvolvimento do país (SICILIANO, 2013, p.11).

Nesse sentido, o autor trabalha com uma perspectiva humanista do conceito de política migratória, ou seja, das garantias individuais da pessoa humana. E aponta que uma política migratória pode ser definida pelo sistema de vistos adotado; existência de acordos regionais que facilitem a migração regional; medidas que visem a integrar o imigrante à sociedade; incentivos à reunião familiar; medidas de controle de fronteiras; incentivos à trabalhadores

estrangeiros; políticas subnacionais para gestão de contingente de imigrantes; sistema de detenção de imigrantes irregulares; políticas de seleção de imigrantes; estabelecimento de quotas à imigração; política de acolhimento de refugiados/asilados; anistias; outorga de direitos políticos à imigrantes; aparelho estatal para o atendimento de imigrantes; medidas para cidadãos nacionais exercerem sua cidadania à partir do exterior; política de capacitação de trabalhadores nacionais para atuarem no exterior; política de retorno e; incentivo ao envio de remessas (SICILIANO, 2013). O autor concluí em seu trabalho que apesar do Brasil ter políticas para a questão da imigração e emigração, não apresenta uma política migratória com objetivos e propósitos claros. Reforçando, portanto, o que boa parte da literatura já apontava, de que nossa política migratória é fragmentada e da necessidade de se pensar em uma nova proposta.

No entanto, Uebel (2018) propõe a reflexão de outros conceitos que pode ser útil para esta pesquisa, como a migração de perspectiva. Primeiramente, é importante destacar que o fenômeno da migração é tradicionalmente entendido a partir de dois fatores, *pull factors* versus *push factors*. No primeiro caso, correspondem aos fatores de atração a migração voluntária em busca de uma melhor qualidade de vida, oportunidades de emprego e estabilidade econômica que podem ser encontradas no país de destino. Já no segundo caso, os fatores de repulsão se referem a migração forçada por uma situação que impossibilita a permanência no país de origem, como conflitos civis, desastres naturais, perseguições a grupos minoritários, étnicos, religiosos e políticos – os refugiados se inserem nessa categoria (FARIA, 2015).

Nesta dissertação pretende-se analisar a política brasileira para as migrações compreendendo a migração no sentido amplo, isto é, levando em consideração a migração voluntária e forçada, ainda que não pretendemos discutir questões relacionadas ao Estatuto do Refugiado. Essa escolha se justifica porque ainda que existam regimes internacionais diferenciados para cada questão (migração voluntária e refúgio), o Brasil, no âmbito de sua política migratória de acolhimento de migrantes, pode receber migrantes forçados sem necessariamente conceder refúgio. Por exemplo, o acolhimento dos haitianos no qual não foi concedido refúgio, mas na ocasião foi criada uma categoria de visto humanitário. Diante disso, o conceito de migração de perspectiva, discutido por Uebel (2018), é uma boa síntese dessa junção de fatores migratórios.

As migrações de perspectivas, criadas a partir da leitura dos conceitos tradicionais de imigração econômica, refúgio, asilo, e suas variantes, expatriação e migrações de crise, além das classificações adotadas pela Polícia Federal, como migrações permanentes, temporárias, provisórias e fronteiriças, se tratam de um tipo migratório, muito peculiar e pertinente aos grupos de imigrantes latino-americanos e africanos que estudamos na presente tese (mas que poderão ser aplicadas também às demais

origens continentais em pesquisas futuras), baseado nas perspectivas do país de acolhimento, isto é, de acordo com o cenário econômico, político, social, laboral, cultural, racial, de igualdade de gênero, etc., existentes no Brasil, neste caso, e que criaram condicionantes muito específicos que permitiram que o país acolhesse até dois milhões de imigrantes em treze anos. Os migrantes de perspectiva podem ser tanto refugiados como imigrantes ditos econômicos, e emigram (deixam o país que os acolheu) ou remigram (migram para um terceiro país que não o seu de origem) tão logo esses condicionantes e perspectivas apontem para uma piora no cenário de acolhimento, inserção e integração, cenário que chamamos ao longo da tese de “hiperdinamização das migrações” (UEBEL, 2018, p.546).

Além da questão do status migratório, as migrações em perspectivas, conforme podemos notar na citação acima, está relacionada as condições internas que atraem pessoas a migrar, permanecer ou remigrar. Ao considerarmos o contexto no qual se deu o fluxo migratório de haitianos para o Brasil, ou seja, de crescimento econômico, maiores oportunidades laborais, maior relevância brasileira no cenário político externo e estabilidade política interna, podemos dizer que a perspectiva de acolhimento era positiva. Já quando observamos o fluxo de migrantes venezuelanos o cenário é o oposto. O governo Temer teve um baixo índice de aprovação ao longo de todo o governo, acompanhado de instabilidade econômica e alta taxa de desemprego, ainda assim esses fatores não são empecilhos para a migração venezuelana. Em parte, porque o Brasil, junto com a Colômbia, acaba sendo um dos destinos mais viáveis, conforme aponta Uebel (2018). Ademais, dados do segundo monitoramento do fluxo migratório venezuelano, publicados pela Organização Internacional para as Migrações (OIM) e coletados a partir de entrevistas de 3.785 pessoas entre 25 de maio e 17 de junho de 2018, mostram que 90% dos migrantes que foram entrevistados em bairros de Boa Vista e Pacaraima pretendem permanecer no Brasil, enquanto 77% dos que foram entrevistados em trânsito (fronteira e rodoviária) afirmaram o mesmo. Isto é, ainda que fatores políticos e econômicos não sejam favoráveis, a maior parte dos venezuelanos que migram pretendem permanecer no Brasil (OIM, 2018).

O Brasil é considerado um país de origem e destino de migrantes com fluxo de diferente intensidade a depender do recorte temporal. Ao longo da história, o Brasil foi um país receptor de imigrantes de diversas origens e etnias que ajudaram na construção do país e contribuíram com a significativa diversidade e riqueza cultural que encontramos hoje. Dados do *World Migration Report 2018*, publicado pela OIM, mostram que a migração inter-regional cresceu 11% na América do Sul entre 2010 e 2015 e aproximadamente 70% dos migrantes na região são de países da própria América do Sul. O relatório mostra que, no mesmo período, houve um aumento de 20% no número de migrantes vivendo no Brasil, embora em relação a população total os migrantes representam apenas 0,3% da população do país. Nos últimos anos os fluxos

migratórios mais significativos em direção ao Brasil foram de haitianos, a partir de 2010, e de venezuelanos, a partir de 2015 (OIM, 2017a).

Independente se o fluxo migratório é de haitianos, venezuelanos, senegaleses ou qualquer outra nacionalidade, uma característica presente nos governos recentes do Brasil é o uso discursivo desses fluxos migratórios, e conseqüentemente da política migratória de acolhimento desses migrantes, como uma estratégia de consolidar a identidade internacional brasileira como um país defensor dos direitos humanos. A construção das identidades de um país, assim como quais práticas acompanham sua reprodução, são as principais questões na agenda de pesquisa construtivista (HOPF, 1998).

Mesquita (2016) nos traz três considerações acerca da identidade. Primeiramente, é discutido a natureza narrativa e prática da identidade. O autor afirma que ela não reside apenas no plano conceitual, mas ganha materialidade através dos símbolos, políticas, diplomacia entre outras práticas que concretizam a realidade intersubjetiva. O poder da prática também é destacado por Hopf (1998) quando afirma que esse poder reside na capacidade de reproduzir significados. Aqui é importante destacar que o poder na perspectiva construtivista vai além do material, está também presente nas ideias, no conhecimento, cultura, ideologia e linguagem. O segundo ponto destacado por Mesquita (2016) é que as identidades são elaboradas de forma interdiscursiva, isto é, há um conjunto de unidades discursivas na qual um discurso particular entra em relação com outros implícita ou explicitamente. Essa inter-relação, portanto, afeta de maneira constitutiva como um discurso produz sentido. Por último, o caráter plural da construção da identidade. A identidade de um país é fruto da ação de múltiplos atores. Na competição entre atores para o estabelecimento de novos paradigmas, a legitimação depende de outros agentes.

A construção da identidade é tão fundamental no construtivismo que Hopf (1998) afirma que um mundo sem identidade é um mundo de caos e um mundo mais perigoso que a anarquia. Um Estado entende o outro de acordo com a identidade atribuída a ele, enquanto reproduz diariamente sua identidade através de suas práticas sociais. Essas práticas, por sua vez, não podem implicar em interesses que não sejam consistentes com as práticas e a estrutura que constitui essa identidade. Portanto, como discutido por Wendt (1999), é na interação social entre a base subjetiva (como o ator se entende – o *Self*) com a base intersubjetiva (como os outros atores o entendem – *Other*) que a identidade é construída.

Mesquita (2016) nos traz uma reflexão acerca dos conceitos de identidade nacional e identidade internacional. Para o autor, os trabalhos dedicados a investigação da construção da identidade nacional de um país se concentram nas narrativas, símbolos e ideias que compõem

o estoque ideacional que definem essa determinada nação. Nesse caso, perguntas como “quem são os brasileiros?” e “como fatores históricos e culturais foram mobilizados ao longo do tempo para a construção dessa identidade?” são centrais nessa análise, colocando o foco na população. Aqui cabem várias perspectivas teóricas vinda de diversos campos científicos como as ciências sociais, literatura, sociologia, entre outras. Por sua vez, o conceito de identidade internacional, segundo o autor, é mais consolidado nas Relações Internacionais, principalmente dentro da abordagem construtivista, sendo o Estado o principal foco da análise¹. Nessa perspectiva, busca-se entender como o Estado desenvolveu sua identidade e quais os papéis e interesses na interação com outros Estados no sistema global. Além disso, como a identidade se firma no plano externo e como é moldada por ele. O autor reconhece que a fronteira entre os conceitos (identidade nacional vs. internacional) é porosa uma vez que essa dualidade apresenta ambiguidades.

Por outro lado, Celso Lafer (2004) argumenta, ao trabalhar com a construção da identidade internacional do Brasil, que houve uma diluição entre o interno e o externo devido ao processo de globalização que alterou a dinâmica das relações internacionais. Por essa razão, na sua obra intitulada “A identidade internacional do Brasil e a política externa brasileira: passado, presente e futuro” podemos ver elementos “internos” na construção da identidade internacional brasileira, como, por exemplo, o nacionalismo. Dessa maneira, cabe destacar que apesar desse trabalho focar na investigação da identidade internacional do Brasil entendemos que essa identidade não é completamente desvinculada da identidade nacional.

Além disso, na análise da construção da identidade internacional do país, Lafer (2004) destaca elementos que fazem parte da tradição da política externa brasileira e, portanto, reforçam a identidade do país, tais como a aposta, desde o século XX, no multilateralismo como uma forma de compensar as assimetrias do sistema internacional e o alinhamento brasileiro com a região dialogando com uma identidade Sul-Americana. Svartman, Mattos e Estrada (2018) também analisam a lenta construção da identidade sul-americana do Brasil e destacam que desde o século XIX o Brasil já priorizava as relações regionais, na época sob uma viés pan-americano. É a partir do século XX que o recorte sul-americano vai ganhando mais destaque depois de passar por tendências latino-americanas. De acordo com os autores, é a partir da década de 1980 que a política externa brasileira se empenhou em redefinir a identidade sul-americana do Brasil.

¹ É importante destacar que ao colocar o Estado como centro da análise o autor dialoga mais com o construtivismo convencional, apresentando base epistemológica positivista. O construtivismo crítico defere do convencional principalmente em termos epistemológicos, como discute Hopf (1998).

Mesquita (2016) trabalha com a formação da identidade internacional do Brasil analisando cinco dimensões na qual elementos foram mobilizados para a construção dessa identidade. A dimensão socioeconômica, a política, étnico-cultural, continental e de valores. Dessa forma, nesse trabalho pretende-se versar, além da identidade de defensor dos direitos humanos e do acolhimento humanitário aos migrantes, sobre a identidade internacional do Brasil em seus aspectos mais tradicionais como o multilateralismo – em um mundo marcado pela assimetria de poder – e a identidade para a América do Sul, de maneira que as dimensões apontadas por Mesquita (2016) estão presente em todas elas de forma transversal. A importância de observar esses aspectos identitários para além da temática central desse trabalho, a migração, justifica-se devido ao fato de que a construção da identidade internacional brasileira para os direitos humanos e migração não está isolada dos aspectos multilaterais e regionais, mas transpassados.

Boa parte da literatura de Análise de Política Externa do governo Lula reconhece mudanças importantes na inserção estratégica brasileira daquele período. Silva (2015) nos chama atenção para os interesses que Brasil buscava no sistema internacional com o início do governo Lula como a retomada da tradição multilateral, o aprofundamento da integração regional, reaproximação com os países em desenvolvimento e manutenção das relações com os países desenvolvidos, porém com um posicionamento crítico às assimetrias entre os Estados. Esse novo discurso é acompanhado de práticas multidimensionais na qual o Brasil busca alianças e parcerias estratégicas. Dessa forma, o Brasil desenvolveu, na definição do autor, uma “geometria variável” ao priorizar as relações através de eixos multidimensionais tais como o G-20, IBAS (Índia, Brasil e África do Sul), BASIC (Brasil, África do Sul, Índia e China) e BRICS (Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul). Somando a essa ênfase na identidade de um país comprometido com o multilateralismo, o Brasil também buscou se consolidar como um defensor dos direitos humanos nos fóruns internacionais. Os três processos de anistia que foram implementados no país com o intuito de regularizar os imigrantes indocumentados (em 1988, 1998 e em 2009), como aponta Reis (2011), reflete essa aspiração brasileira.

O foco no multilateralismo, a priorização das relações Sul-Sul e o revisionismo das instituições, como bem coloca Saraiva (2014), são estratégias de política externa que também se fizeram presentes no primeiro governo Dilma (2010-2014) e que foram herdadas do seu antecessor. A tentativa de liderança no sistema internacional pode ser observada com a proposta da presidenta Dilma, na Assembleia Geral da ONU em 2011, do conceito de “responsabilidade ao proteger” como alternativa ao *responsability to protect* (R2P), ainda que essa medida não tenha angariado apoio. Apesar dessas estratégias de atuação definidas no governo anterior, a

autora argumenta que a atuação brasileira sofreu uma redução no ativismo internacional devido a conjuntura política interna e externa que resultou em uma diminuição do peso brasileiro na política internacional. O papel proativo do governo anterior deu lugar a uma política de recuo e sem projeção em longo prazo.

Já o governo Michel Temer, conforme aponta a literatura, é marcado pela promessa de desideologização da política externa brasileira, isto é, redirecionar a política para os reais objetivos do país e não mais priorizar relações com critérios ideológicos (SILVA, 2019; PERRONE, 2019; SARAIVA; VELASCO JUNIOR; 2016). Na prática, o abandono do “viés ideológico” da PEB dos governos anteriores significou um abandono dos objetivos políticos de inserção estratégica brasileira, tais como a busca por um papel de liderança regional, de maneira que a atuação brasileira para a região e no sistema internacional multilateral é reduzida puramente a objetivos econômicos e comerciais (PERRONE, 2019; SILVA, 2019; OLIVEIRA; PENNAFORTE; MARTINS, 2018; SARAIVA; VELASCO JUNIOR, 2016). A agenda de defesa dos direitos humanos em ambientes multilaterais no governo Temer, por sua vez, não passa por uma ruptura em relação aos posicionamentos tradicionais que o Brasil defende ao longo dos anos, mas se mantém de forma semelhante (CASARÕES, 2016).

Conforme debatido anteriormente, esse trabalho dialoga com o conceito de identidade proposto pela teoria construtivista das Relações Internacionais. No entanto, é importante salientar que o construtivismo não é homogêneo, mas pode assumir diferentes vertentes. Hopf (1998) argumenta que o construtivismo pode ser entendido em sua vertente convencional e crítica. Para o autor, tanto o construtivismo convencional quanto o crítico compartilham de alguns fundamentos teóricos, tais como: ambos visam “desnaturalizar” o mundo social, ou seja, descobrir e revelar como as identidades, instituições e práticas que são vistas como naturais na verdade são produtos de uma construção social; ambos aceitam a relação entre o poder e o conhecimento; ambos defendem que os dados devem ser contextualizado, situado dentro do ambiente social no qual foram gerados com a finalidade de entender seus significados; entre outros pontos. É na metodologia e epistemologia que as diferenças podem ser percebidas. Para Hopf (1998), o construtivismo convencional nega, muitas vezes, o uso de metodologias interpretativas e assume que uma identidade específica pode ser esperada diante de um conjunto de condições, aceitando que o universalismo e as generalizações são possíveis e desejados. Os críticos, por sua vez, negam a universalização e tem sua base na negação ao positivismo.

Esse trabalho se propõe a dialogar com o construtivismo crítico de maneira que os pressupostos ontológicos e epistemológicos também nos apontam caminhos metodológicos. Portanto, a Análise de Discurso complementa o desenho de pesquisa aqui proposto.

Salientamos que através desse desenho de pesquisa não acreditamos ser possível a completa separação entre o pesquisador e objeto de pesquisa, como propõe os modelos clássicos herdados do positivismo das ciências naturais. Por essa razão a análise de discurso também carrega a visão de mundo do pesquisador tornando a própria análise um novo discurso.

É importante salientar que a Análise de Discurso não é homogênea, podendo assumir diversas abordagens e maneiras de aplicação. No entanto, apesar da possibilidade de aplicação em diversas áreas de pesquisa, seu uso vai além de um simples método de análise de dados, implica também em premissas teórica/ontológica/epistemológicas que perpassam em todas as abordagens. Uma dessas premissas é de que o conhecimento acerca do mundo não deve ser tratado como verdades objetivas, uma vez que a realidade só é acessada através de categorias e, portanto, a realidade é produto da nossa forma de categorizar o mundo (JORGENSEN; PHILLIPS, 2002).

Uma forma de acessar a realidade dentro das abordagens de análise do discurso, apontada por Jorgensen e Phillips (2002), é através da linguagem. As autoras argumentam que com a linguagem criamos representações da realidade que, por sua vez, não são meras reflexões de uma realidade preexistente, mas uma contribuição para a criação da própria realidade. Isso não significa que a realidade não exista, mas que ela só ganha significado através do discurso. Nessa perspectiva, a linguagem não é simplesmente um canal na qual a informação é comunicada, mas um meio de gerar o próprio mundo social, as identidades e as relações sociais. Quando se trata do papel do pesquisador ao usar essa metodologia as autoras são categóricas ao afirmar que não se trata de buscar o que está “por trás” do discurso ou encontrar o verdadeiro significado do que foi dito, senão trabalhar com o que realmente foi dito ou escrito com a finalidade de identificar as consequências sociais das representações discursivas da realidade.

Do mesmo modo, Coyles (2010) ao discutir o avanço da análise de discurso no campo da psicologia social e parafraseando Potter e Wetherell (1987), argumenta que não existem verdades objetivas “lá fora” que podem ser acessadas, mas a linguagem em forma de discurso que constitui a realidade social. Dessa forma, a análise de discurso questiona os modos convencionais pelo qual entendemos o mundo como “real” e “objetivo”, considerando o modo de entender o mundo como uma construção através dos processos sociais, especialmente das interações linguísticas (COYLES, 2010). Portanto, considerando a profundidade e complexidade do discurso na constituição dessa realidade social é importante deixar claro que o pronunciamento (*speech act*) não deve ser sinônimo discurso (*discourse*).

Dessa forma, foram coletados para análise 17 pronunciamentos do presidente Lula da Silva, 10 da presidenta Dilma Rousseff e 12 do presidente Michel Temer, totalizando 39

pronunciamentos. Todo o material foi retirado do site da Biblioteca da Presidência², no qual reúne todos os pronunciamentos transcritos dos exs presidentes durante todo o período que estiveram ocupando o cargo. A primeira triagem foi feita a partir da leitura do título dos pronunciamentos que poderiam de alguma forma apresentar elementos do tema dessa pesquisa, ou seja, aqueles em fóruns internacionais (ONU, Mercosul, Unasul, Brics, IBAS), em reuniões bilaterais entre chefes de Estado, formatura das turmas do Itamaraty, eventos envolvendo o Ministério das Relações Exteriores (MRE) e pronunciamentos específicos sobre o tema migratório. Aqueles que foram selecionados passaram por uma segunda triagem na qual foi pesquisada palavras-chave no pronunciamento com a finalidade de identificar os que apresentavam falas e trechos em relação a migração. Foram consultados o radical “refu” para identificar no texto as palavras refúgio e refugiados, e o radical “migra” para identificar imigrantes, emigrantes, migração e migratório. Depois de identificado, foi realizada uma análise qualitativa para averiguar em qual contexto foi falado em questões migratórias. Apenas os pronunciamentos que, a priori, tiveram algo que poderia ser relevante para os objetivos da pesquisa foram mantidos. Ainda assim, é importante destacar que dos 39 pronunciamentos coletados nem todos apresentam o mesmo grau de importância para a temática desse trabalho. Portanto, é no momento da análise do material que conseguimos identificar aqueles que são mais relevantes.

Potter e Wetherell (1987) discutem dez estágios de como analisar discursos aplicados aos estudos da psicologia social, mas que podem ser facilmente adaptados a estudos de qualquer área. O primeiro estágio é quando o pesquisador deve refletir sobre a pergunta de pesquisa; o segundo a quantidade de material que serão analisados; em seguida, de que forma o material será coletado; o quarto diz respeito ao emprego do método de entrevistas como coleta de dados; o quinto, a transcrição das entrevistas; o sexto, o processo de codificação dos dados; o sétimo estágio é a análise dos dados que, por sua vez, o pesquisador deve ficar atento aos padrões de variabilidade/consistência do discurso, assim também como sua função e consequência; o oitavo estágio se refere a técnicas de validação dos resultados; o nono é a exposição que vai muito além da apresentação dos resultados, mas também constitui parte da validação. O sexto estágio discutido pelos autores, referente a codificação, nos interessa particularmente por adentrar nas questões mais específicas dos próprios dados. Os autores argumentam que:

² Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes> Acesso em: 30 maio 2019.

A primeira coisa a se observar em relação à codificação é que ela é bem diferente de fazer a própria análise. O objetivo não é encontrar resultados, mas espremer um corpo desajeitado de discurso em partes administráveis. É uma análise preliminar que prepara o caminho para um estudo muito mais intensivo do material colhido através do processo de codificação seletiva (POTTER; WETHERELL, 1987, p.167, tradução nossa)³.

Como forma de auxiliar o estágio de codificação será empregado, conforme sugere Coyles (2010), o *software NVivo*. O uso dessa ferramenta se justifica pela quantidade de material que será analisado facilitando, dessa forma, o processo de criação de categorias (códigos) para análise posterior. No sétimo estágio, na análise, os autores deixam claro que nessa etapa não há nenhum procedimento mecânico para se chegar aos resultados justamente por ser um processo abstrato, no entanto, apontam alguns passos básicos que devem ser tomados, como ler e reler diversas vezes o material a ser analisados de forma cuidadosa. A primeira fase da análise, através desse processo de leitura minuciosa, tem como objetivo a identificação de padrões de variabilidade e/ou consistência do discurso. Isto é, de que forma o discurso muda ou se mantém. Coyles (2010) complementa alertando que é comum que ocorra uma variação no discurso de uma pessoa para outra, mas é igualmente importante buscar as variações/consistências dentro do discurso de um mesmo indivíduo. A segunda fase da análise apontada por Potter e Wetherell (1987) no processo é a preocupação com a função e consequência. A análise de discurso parte do pressuposto de que a fala das pessoas cumprem muitas funções e apresentam efeitos variados. Essa fase, portanto, consiste na formulação de hipóteses sobre as funções e os efeitos que determinado discurso representa. Coyles (2010) argumenta que identificar o propósito do discurso, ou seja, sua função, não é uma tarefa fácil uma vez que elas podem não estar explícitas. Por isso, ao buscar formular hipóteses sobre a função do discurso é importante levar em consideração o contexto, é preciso estar familiarizado com o que precede e o que segue um discurso com a finalidade de obter pistas sobre sua função.

É importante destacar que o Brasil foi um país que ao longo de sua história recebeu diversos fluxos migratórios de várias nacionalidade e partes do mundo. Essas pessoas também foram responsáveis pela formação étnica, cultural e econômica do nosso país refletindo em traços na nossa própria identidade nacional. Dessa forma, pesquisar a temática e colocá-la em uma nova perspectiva é uma forma de contribuir e disseminar informações científicas acerca do fenômeno migratório que podem ser úteis na elucidação da temática que muitas vezes é tratada a partir da xenofobia e da falta de informações. Além disso, essa pesquisa se justifica

³ The first thing to note regarding coding is that it is quite distinct from doing analysis itself. The goal is not to find results but to squeeze an unwieldy body of discourse into manageable chunks. It is an analytic preliminary preparing the way for a much more intensive study of the material culled through the selective coding process.

pela contribuição aos estudos da política brasileira para as migrações internacionais e, conseqüentemente, o desenvolvimento da temática dentro do campo das Relações Internacionais e da análise de política externa. A proposta de analisar a política migratória como um fator que contribui para criação da identidade internacional do país é algo que visa adicionar a literatura da área e fomentar o debate acerca desses temas.

Portanto, essa dissertação será composta por 3 capítulos além dessa introdução e conclusão. O capítulo 1 será dedicado a política brasileira para as migrações na constituição da identidade internacional do governo Lula da Silva (2003-2010). Busca-se, através do diálogo com a literatura já existente sobre a temática, compreender a atuação internacional do governo do Lula em relação a temática migratória, assim também como as medidas de acolhimento dos fluxos migratórios. Em seguida, analisa-se de que forma esses elementos foram apropriados através do discurso. O segundo capítulo será dedicado a compreender a atuação do governo Dilma Rousseff (2011-2016) na temática migratória e como esses elementos foram apropriados discursivamente para o reforço de uma identidade internacional do Brasil. Da mesma forma, o terceiro capítulo tem o objetivo de discutir a política para as migrações no governo Michel Temer (2016-2018), como o presidente faz uso desses elementos no discurso e qual identidade internacional é reforçada. Por fim, na conclusão, apresentaremos os resultados gerais da pesquisa, assim também como as limitações e desafios e as considerações acerca do futuro dessa agenda de pesquisa.

2 POLÍTICA EXTERNA, IDENTIDADE E DISCURSO MIGRATÓRIO NO GOVERNO LULA (2003-2010)

Lafer (2004) aponta que a política externa brasileira apresenta uma dimensão de continuidade que pode ser explicada devido aos fatores de persistência da inserção estratégica do país na vida internacional. Esses fatores são fundamentais para a explicação de traços da identidade internacional do Brasil, isto é, o conjunto de circunstâncias que fazem com que a visão e os interesses do Brasil se diferenciem dos demais atores. O autor destaca aqui o importante papel do MRE na continuidade da política externa e, conseqüentemente, na construção da identidade internacional do Brasil. Entre os elementos constitutivos da identidade internacional, trabalhados por Lafer (2004), dois merecem nossa atenção: o contexto regional da América do Sul e o Brasil como uma potência média no eixo assimétrico do sistema internacional. Além desses, adicionamos o debate em torno da defesa dos direitos humanos em ambientes multilaterais como um elemento que também faz parte da inserção estratégica do país, ainda que em muitas vezes o plano discursivo não representa a realidade brasileira nessa matéria.

Dessa forma, as três primeiras seções desse capítulo têm o objetivo de discutir como a literatura da área das Relações Internacionais discute esses elementos da identidade internacional do Brasil no governo Lula com a finalidade de apresentar uma ideia geral. Posteriormente, é realizada a análise de discurso do governo Lula buscando discutir e entender como esse governo mobilizou discursivamente elementos da política migratória brasileira para reforçar a identidade do Brasil como um país comprometido com os direitos humanos. A seção da análise de discurso é subdividida em três seções específicas: uma dedicada a contextualização dos pronunciamentos, uma dedicada a codificação e outra para análise dos padrões de variabilidade e consistência. Por fim, é apresentado as considerações finais do capítulo.

2.1 A AMÉRICA DO SUL NA IDENTIDADE INTERNACIONAL DO BRASIL

Lafer (2004) resgata a importância da América do Sul na política externa brasileira e aponta que desde o Barão do Rio Branco, no início do século XX, um clima pacífico na região era visto como uma condição para alcançar o desenvolvimento nacional. No entanto, é na segunda metade do século XX que essa relação ganha mais evidência a partir de tratados e acordos de cooperação como a Associação Sul-Americana de Livre Comércio (ALALC), em

1960, sucedida pela Associação Latino-Americana de Desenvolvimento (ALADI), em 1980, e o Mercado Comum do Sul (MERCOSUL), na década de 1990, entre outros tratados. É importante apontar também, como trabalhado por Cervo e Bueno (2015), que no início do século XX as relações no contexto regional sul-americano foram marcadas pela desconfiança e muitas desavenças entre os países da região. A aproximação do Brasil com os Estados Unidos, naquele contexto, despertava receio por parte dos outros países devido ao imperialismo estadunidense e a possibilidade de o Brasil desempenhar um papel de guardião da Doutrina Monroe na América do Sul. Com o passar dos anos, já na segunda metade do século, as relações latino-americanas assumem um conteúdo econômico de forma contínua e coerente. Portanto, esse breve resgate histórico da importância regional para a inserção estratégica brasileira e a identidade internacional do país é importante por ser uma peça chave na política externa ao longo do governo do Partido dos Trabalhadores (PT).

Conforme discutido por Leite (2011), já no início do governo Lula em 2003 podemos notar a relevância da América do Sul na política externa. O Presidente Lula já deixa claro no seu discurso de posse que “a grande prioridade da política externa durante o meu governo será a construção de uma América do Sul politicamente estável, próspera e unida, com base em ideais democráticos e de justiça social” (p. 169). A partir do início desse governo podemos notar, portanto, o direcionamento do Brasil às questões regionais de forma mais assertiva. O fortalecimento do Mercosul, o envolvimento brasileiro para contribuir com a resolução da crise política da Venezuela com base no princípio de uma não indiferença aos problemas regionais – ao invés de usar o argumento tradicional da não intervenção em assuntos internos –, o apoio a criação da Comunidade Sul-Americana de Nações (CASA), a continuidade às negociações e o acordo entre Mercosul e a Comunidade Andina de Nações (CAN) (que já havia começado no governo Fernando Henrique Cardoso), são alguns pontos trabalhados por Vigevani e Cepaluni (2007) e Leite (2011) que deixam claro o comprometimento brasileiro com a região, não só em termos econômicos, mas também político.

A integração da América do Sul era sobretudo um projeto político que repousava em alicerces econômicos-comerciais. Para a diplomacia brasileira, a integração regional constituía opção estratégica para o aumento da capacidade de negociação dos países sul-americanos na defesa de seus interesses nos foros internacionais. A coesão reforçaria o poder de barganha dos Estados, ampliando sua margem de manobra nas negociações extrarregionais (LEITE, 2011, p. 175).

Na mesma linha desse argumento, Cervo e Bueno (2015) afirmam que o Mercosul constituía um projeto político utilizado por setores da sociedade brasileira em benefícios dos

seus negócios, enquanto para a diplomacia representava um instrumento que reforçava o poder de barganha do Brasil. Os autores apontam também que a União das Nações Sul-Americanas (Unasul) é um movimento importante que nasce com objetivos políticos (trazer visibilidade para a região e expressar a voz dos países no multilateralismo), geopolíticos (criar um polo de poder regional e afastar a presença de potências externas na resolução de problemas) e econômicos (promover a integração produtiva, energética e da infraestrutura sem substituir o Mercosul e a Comunidade Andina). Entre as características do processo de integração através da Unasul, apresentadas pelos autores, está o fato dela ter iniciado a partir dos objetivos políticos e geopolíticos, em vez dos econômicos, se diferenciando do processo de integração europeu.

A política externa do governo Lula não só coloca a América do Sul como prioridade, dialogando com um novo regionalismo de cunho mais político, como também coloca em evidência a diplomacia presidencial (LEÃO, 2016). O carisma de Lula e seu perfil negociador contribuíram para que ao longo de sua gestão o próprio presidente se apropriasse de assuntos de política externa e conduzisse importantes negociações e encontros com líderes mundiais. Em seus oito anos de governo, como coloca Cornetet (2014), foram 205 viagens internacionais do presidente, sendo a maior parte delas na América Latina, Estados Unidos e Europa.

Portanto, ainda que o direcionamento brasileiro para a região seja uma característica de longa data na política externa do país, no governo Lula assume um caráter mais assertivo e ganha novas características, por exemplo o foco na integração política e não só em cooperação econômica. Dessa forma, a identidade internacional do Brasil como um país comprometido com o desenvolvimento regional e, devido às pretensões de liderança, um porta voz das demandas dos países não só da região, mas também do Sul-Global, é reforçada no cenário internacional.

2.2 O BRASIL NO SISTEMA ASSIMÉTRICO E O MULTILATERALISMO

Lafer (2004) ao analisar a política externa do Brasil ao longo do século XX aponta que desde Rio Branco e Joaquim Nabuco havia um cuidado para preservação de um espaço de autonomia que marca a identidade internacional do Brasil no multilateralismo e no eixo assimétrico da distribuição de poder. De fato, a inserção estratégica brasileira em um ambiente internacional marcado pela assimetria de poder fez com que o Brasil, ao longo da história, buscasse através do multilateralismo uma forma de diminuir essas assimetrias. No entanto, é a

partir da década de 1990, como bem coloca Myamoto (2000), que a atuação em diversos foros se tornou uma tendência marcante da política externa brasileira.

Sennes (2003) aponta que a atuação em busca de alianças e ações coletivas é uma característica das Potências Médias com a finalidade de acumular poder suficiente para se fazer presentes no cenário internacional. Além disso, os espaços de dinâmicas multilaterais como as organizações internacionais garantem, ao menos formalmente, igualdade e segurança potencial para os membros, além da possibilidade de restringir as ações das Grandes Potências. O autor denomina Potências Médias, após uma revisão bibliográfica sobre a temática, os países na condição de *system-affecting states*, ou seja, aqueles que desempenham um papel intermediário no sistema internacional e que participam ativamente dos sistemas regionais no qual estão inseridos (AMORIM; ALCÂNTARA; PAIXÃO LIMA, 2019).

Saraiva (2007) aponta que a aproximação brasileira a outros *system-affecting states*, como Índia, Rússia, China e África do Sul, se dá devido a crença de compartilharem características semelhantes e que juntos aumentariam a capacidade de ação internacional. A atuação brasileira a partir da década de 1990, mas principalmente a partir do início do governo Lula em 2003, é marcada por parcerias estratégicas multidimensionais (no plano bilateral, regional e multilateral) e por uma “geometria variável”, conforme apontado por Silva (2015) e discutido na introdução deste trabalho, na qual o Brasil se insere através de diferentes eixos como o BRICS, IBAS, G-20, entre outros.

É importante ressaltar que a estratégia brasileira de atuação multilateral e de aproximação com outras Potências Médias vai além da crença de compartilhamento de características em comuns e do aumento do poder de barganha, mas também é através desse espaço que o Brasil se projetou como um líder do Sul Global. Leite (2011) nos chama atenção que em 2003 o Brasil liderou a criação do G-20 como fase de preparação para a V Conferência Ministerial da Organização Mundial do Comércio. O objetivo brasileiro era se alinhar aos países em desenvolvimento para defender seus interesses e, ao mesmo tempo, denunciar as práticas de comércio que só beneficiavam os países desenvolvidos. Para isso, foi essencial o contato brasileiro não só com os países que faziam parte do grupo, mas também ao Departamento Comercial dos Estados Unidos e comissários Europeus.

Da mesma forma, Cervo e Bueno (2015) defendem que no século XXI a política externa brasileira opera por meio do multilateralismo da reciprocidade não só no âmbito comercial e econômico, mas também nas questões securitárias, de direitos humanos, ambientais, entre outras. Esse tipo de multilateralismo implica na existência de regras no ordenamento internacional que não sejam benéficas apenas para as grandes potências e que essas regras sejam

elaboradas de forma conjunta para garantir que os interesses de uns não se sobressaem em detrimento dos demais. Dessa maneira, o Brasil projeta suas ambições de liderança e se coloca como a ponte do diálogo entre os países desenvolvidos e em desenvolvimento. Burges (2013) aponta que o Brasil desempenha o papel de “*bridge-builder*” entre norte e sul, que permite aos diplomatas estabelecer o país como um importante líder e organizador dos atores do Sul Global, que buscam mudanças no ordenamento internacional, ao mesmo tempo que é um importante interlocutor para países do norte que lidam com a pressão do sul. Pecequillo (2008) também aponta essa habilidade e direcionamento da política externa do governo Lula.

O governo Lula e sua equipe de política externa, liderada por Celso Amorim à frente do Ministério das Relações Exteriores (MRE) e Samuel Pinheiro Guimarães na Secretaria-Geral do MRE, tem focado a agenda brasileira na combinação dos eixos horizontal e vertical. Inclusive, o poder de barganha frente ao eixo vertical e aos EUA tem se mostrado crescente. A política externa do século XXI se transforma e atualiza o passado ao mesclar equilibradamente as dimensões Norte-Sul e Sul-Sul (PECEQUILO, p.136, 2008).

Silva (2015), por sua vez, chama de diplomacia multidimensional essa característica presente na política externa do governo Lula. Para o autor, a diplomacia multidimensional supera as divisões tradicionais do Norte-Sul e Sul-Sul uma vez que se caracteriza como uma atuação flexível que ocorre em diversos planos (bilateral, regional e multilateral) e em áreas temáticas distintas. No entanto, o autor reforça que a política externa do governo Lula foi marcada pelo investimento em fóruns multilaterais como forma de utilizar intensamente os grupos de coalizões como estratégia de balanceamento de poder.

Portanto, como podemos notar na discussão acima, o multilateralismo se faz presente na identidade internacional do Brasil desde início do século XX, ganhando grande destaque a partir da década de 1990 e com o governo Lula a partir de 2003. Destacamos que a identidade internacional do Brasil apresenta uma dinâmica multifatorial, isto é, apresenta diversos elementos que não estão desassociados entre si, mas que é através da sua relação que essa identidade é constituída. Dessa forma, o multilateralismo e o foco da política externa brasileira na América do Sul se complementam e se relacionam de forma que esses dois elementos são essenciais para se pensar em identidade nos governos Lula, mas não só.

2.3 POLÍTICA PARA AS MIGRAÇÕES E FLUXOS MIGRATÓRIOS NO GOVERNO LULA (2003-2010)

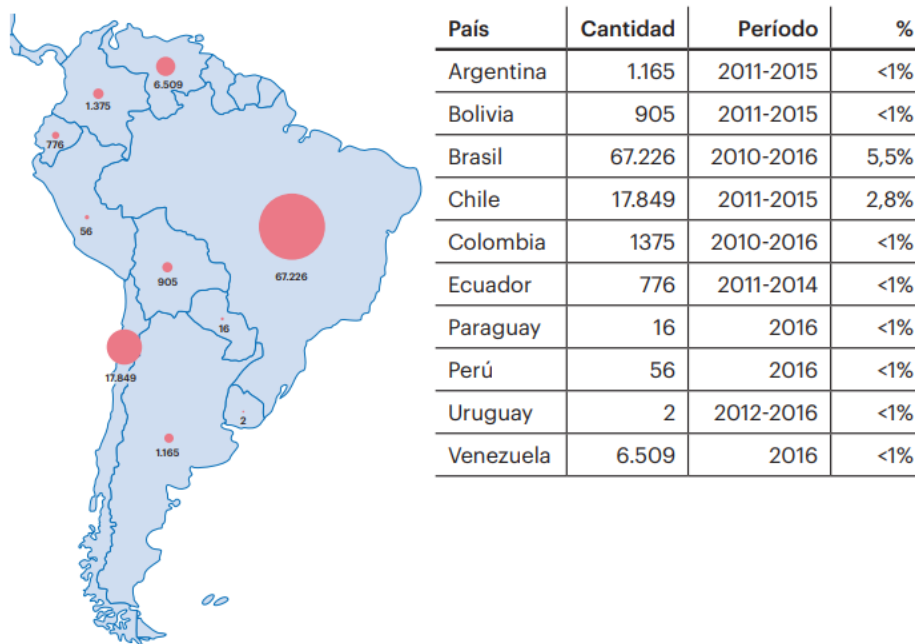
Além dos elementos constitutivos da identidade internacional do Brasil apontados por Lafer (2004), do qual dois foram explorados na seção anterior, adicionamos também o comprometido com os direitos humanos e a solidariedade com as questões humanitárias na projeção internacional do Brasil, sobretudo com o início do governo PT. É importante destacar que a construção dessa identidade é acompanhada de uma ambiguidade, uma vez que os atos discursivos e o comprometimento brasileiro com tratados internacionais nem sempre é acompanhado de práticas, no âmbito interno, que correspondem a identidade projetada. Devido a isso, nos últimos anos alguns trabalhos, por exemplo, Dizner (2015), Almeida e Minchola (2015), começaram a surgir a partir de uma agenda de pesquisa que busca identificar se a política migratória adotada internamente está de acordo com o posicionamento internacional do país.

Tratando de movimentos migratórios temos um agravante em relação a ambiguidade no plano discursivo e prático devido a securitização da agenda. A securitização das migrações a nível internacional aconteceu principalmente no contexto pós ataque terrorista na cidade de Nova York em 11 de setembro de 2001, na cidade de Madrid em 2004 e Londres em 2005. Esses eventos contribuíram para o aumento da xenofobia contra migrantes, turistas e estudantes principalmente aqueles de origem árabe e muçulmanos, considerados como “de risco” (FARIAS, 2015). No contexto brasileiro, a securitização das migrações tem como marco o governo militar responsável por formular o Estatuto do Estrangeiro em 1980, principal legislação sobre migrações até a aprovação da nova Lei de Migração em 2017.

O Estatuto do Estrangeiro de 1980, lei nº 6.815/80, refletia as preocupações da época do regime militar e, portanto, foi apontado por diversos autores (REIS, 2011; DIZNER, 2015; UEBEL, 2016; JARDIM, 2017) a necessidade de criar uma nova legislação para a questão na qual refletisse a preocupação com os direitos humanos e os valores democráticos. A principal crítica ao Estatuto é que ele refletia as preocupações com a segurança nacional e a securitização da migração. Além disso, o processo de deportação e expulsão era facilitado em nome da segurança e o imigrante irregular poderia responder a processo penal, representando a criminalização da imigração. Essa lei foi reflexo do contexto internacional de Guerra Fria que buscava conter as ideias comunistas e seus propagadores. Dessa forma, buscava-se um mecanismo que facilitasse a expulsão de estrangeiros envolvidos em atividades políticas.

No âmbito da política externa brasileira, Uebel (2016) e Dizner (2015) argumentam que a PEB de autonomia pela diversificação adotada no governo Lula, na qual a cooperação Sul-Sul foi enfatizada, a liderança regional, ou intenção de exercê-la, foi buscada pelo governo de forma mais assertiva tratando a América Latina com prioridade. Atrelado a isso, o crescimento econômico do país na época foi um fator que impulsionou o Brasil a buscar maior protagonismo no cenário internacional. Nesse sentido, os autores apontam a MINUSTAH – uma estratégia do governo brasileiro para demonstrar capacidade de assumir um assento permanente no Conselho de Segurança da ONU – como um fator determinante no fluxo de migrantes haitianos em direção ao Brasil, principalmente após o terremoto em 2010. O *World Migration Report 2018* aponta que no ano de 2016 o Haiti foi o país com o segundo maior número de refugiados na América Latina, ficando atrás apenas da Colômbia.

Figura 1 - Quantidade estimada de migrantes haitianos e proporção relativa por país na América do Sul



Fonte: Diagnóstico regional sobre migração haitiana (OIM, 2017b).

Além do Haiti ter sido o segundo país em número de refugiados, a maior parte deles elegeram o Brasil como destino, conforme podemos observar no mapa 1 (número de migrantes com autorização para residência temporária ou permanente), disponibilizado no relatório de diagnóstico regional da OIM. Até o final de 2016 foram mais de 67 mil autorizações de residência concedidas no Brasil, representando 5,5% dos estrangeiros no país. A migração haitiana, portanto, representou um grande desafio para o Brasil no final do governo Lula, mas

principalmente ao longo do governo Rousseff. É importante destacar que os principais fluxos migratórios entre 2003 e 2010, durante o governo Lula, foram do Mercosul – aproximadamente 40 mil migrantes principalmente Argentinos, Paraguaio e Uruguaio – de bolivianos, 37 mil, além de fluxos migratórios de destinos considerados “tradicionais” como Japão e Portugal (UEBEL, 2018).

A construção do Brasil de uma identidade internacional de defensor dos direitos humanos nos fóruns internacionais reflete em práticas políticas para migração adotada no plano doméstico. É importante destacar, como bem coloca Reis (2011), os três processos de anistia que foram implementados no país com o intuito de regularizar os imigrantes indocumentados. A primeira foi em 1988, a segunda em 1998 e a terceira em 2009 – nesta última 43 mil estrangeiros foram regularizados, sendo 17 mil bolivianos e 4 mil paraguaio. O Acordo de Residência do Mercosul, Bolívia e Chile também é apontado como um instrumento regional que permite aos nacionais desses países trabalharem e residirem no Brasil por dois anos com status provisório, dando a possibilidade de solicitar status permanente depois desse período, e que impacta diretamente a população de emigrantes e imigrantes dentro da região.

Além disso, Dizner (2015) destaca que a decisão do Brasil de assinar, em 2003, a Convenção Internacional sobre a Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e dos Membros das suas Famílias, adotada pela Resolução 45/158 da Assembleia Geral das Nações Unidas em 1990, também foi uma preocupação do governo Lula de assegurar ao Brasil uma postura coerente com o histórico de defesa dos direitos humanos em foros internacionais, embora a convenção ainda não tenha sido ratificada pelo Brasil. Por outro lado, o Estatuto do Estrangeiro de 1980, principal legislação nacional sobre a migração até 2017, não reforçava a identidade internacional em busca de liderança e defesa dos direitos humanos.

Conforme discutido na introdução deste trabalho, o Brasil é visto como um país de origem e destino de fluxos migratórios uma vez que a distinção clássica de país “emissor” e “receptor” de migrantes cedeu lugar para um cenário no qual os países experimentam o fenômeno de forma híbrida (FARIAS, 2015). Dessa forma, é importante destacar que principalmente a partir da década de 1980 o Brasil inaugurou uma fase de crescente número de pessoas deixando o país rumo aos países desenvolvidos sendo o principal destino os Estados Unidos, Japão e alguns países da Europa. De acordo com o MRE, em 2009 cerca de 3.040.993 residiam no exterior (PATARRA, 2011). Outro destino importante, dessa vez na região, é o Paraguai, que recebeu um grande fluxo de brasileiros devido a expansão da fronteira agrícola brasileira (REIS, 2011). A crise da década na 1980, como bem aponta Figueiredo e Zanelatto (2017) foi um marco importante no aumento da emigração de brasileiros. O período foi marcado

por uma alta taxa de desemprego, inflação descontrolada, estagnação na taxa de crescimento, endividamento financeiro dos países da região junto aos bancos internacionais, ficando conhecido como a “década perdida”. Os autores também discutem os principais destinos dos brasileiros no exterior, conforme podemos observar na tabela abaixo.

Tabela 1 - os países de maior estimativa de brasileiros em 2007

País	Maior Estimativa	Menor Estimativa	Estimativa Posto Consular	% s/ total Est. P. Cons.
Estados Unidos	1.490.000	834.505	1.240.000	40,73%
Paraguai	515.517	204.890	487.517	16,01%
Japão	310.751	310.000	310.000	10,18%
Reino Unido	300.000	150.000	150.000	4,93%
Portugal	160.000	69.518	147.500	4,84%
Itália	132.000	110.000	132.000	4,34%
Espanha	150.000	74.085	110.000	3,61%
Suíça	60.000	22.861	55.000	1,81%
Alemanha	59.338	21.211	46.209	1,52%
Bélgica	43.638	3.625	43.638	1,43%
Argentina	42.921	37.114	38.500	1,26%
França	30.000	19.061	30.000	0,99%
Canadá	20.850	11.210	20.650	0,68%
Guiana Francesa	70.000	20.000	20.000	0,66%
Uruguai	21.353	10.982	18.848	0,62%
México	17.457	18.000	18.000	0,59%
Holanda	25.000	13.964	16.399	0,54%
Bolívia	46.600	13.774	15.091	0,50%
Israel	15.000	15.000	15.000	0,49%
Austrália	13.000	7.713	12.000	0,39%
Total dos 20	3.523.425	1.976.513	2.926.352	96,11%
Total dos Brasileiros	3.735.826	2.059.623	3.044.762	100,00%

Fonte: Figueredo e Zanelatto (2017)

Faria (2015) chama atenção para o perfil de sobrequalificação de boa parte desses emigrantes brasileiros com formação superior (médicos, engenheiros, advogados etc.) e que trabalham como garçons, babá, motoristas, etc. A autora aponta que essas pessoas aceitam trabalhar em áreas diferentes de sua formação, abrindo mão do seu “status social”, como uma estratégia econômica visto que esses fluxos estão relacionados também com períodos de recessão econômica no Brasil. Devido a esse crescente fluxo de saída de brasileiros, a literatura também destaca os avanços na garantia de direitos que esta população conseguiu, principalmente a partir da década de 1990. Ainda na campanha presidencial, em 2002, Lula demonstrou vontade política para atender as demandas desses brasileiros através do lançamento

da “Carta aos brasileiros longe de casa”, na qual realizava propostas de políticas para redução da taxa de remessa e a melhoria do atendimento consular (REIS, 2011). De fato, no governo Lula houve um grande investimento em abertura de consulados e embaixadas, assim também como no aumento do corpo diplomático, porém essas ações estão mais associadas a estratégia de inserção internacional brasileira do que em relação a comunidade brasileira no exterior.

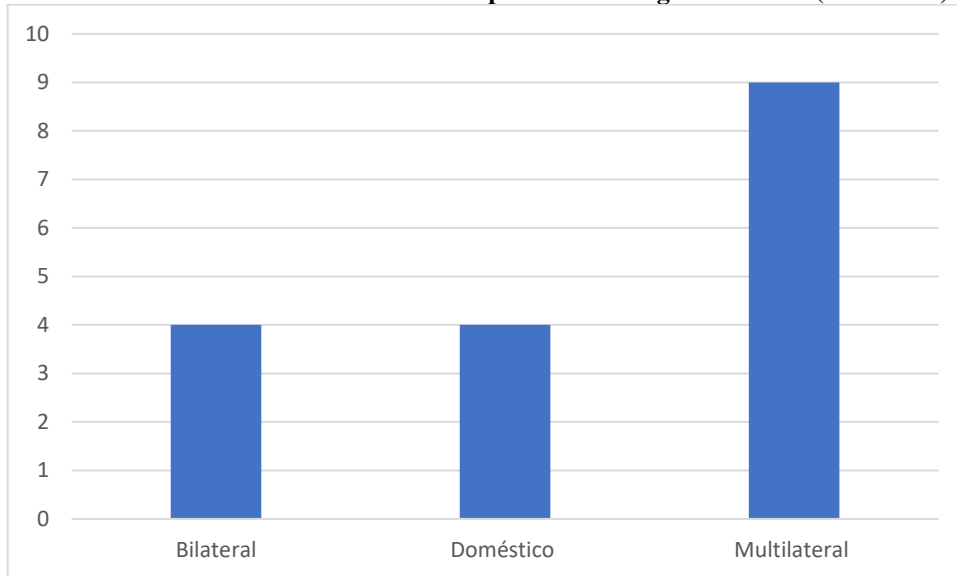
Além disso, no governo Lula foi criada a Subsecretaria-geral para as comunidades brasileiras no exterior, sites para assistência aos emigrantes (Portal Consular, Portal das Comunidades e uma Ouvidoria Consular), guia para os repatriados que estavam retornando ao Brasil devido à crise econômica que atingiu fortemente os Estados Unidos e países da Europa, a primeira Conferência de Brasileiros no Mundo em 2008, o Conselho de Representantes Brasileiros no Exterior (CRBE) – que foi incorporado a partir de sugestões da segunda conferência em 2009. As conferências foram ganhando destaque e cada vez mais importância e em sua terceira edição, que aconteceu em 2010, contou com a presença do presidente Lula, de ministros, deputados, senadores e demais autoridades do governo brasileiro (REIS, 2011).

2.4 ANÁLISE DE DISCURSO MIGRATÓRIO NO GOVERNO LULA

Conforme discutido na introdução deste trabalho, foram coletados no site da Biblioteca da Presidência 17 pronunciamentos do governo Lula referentes à questão migratória. Portanto, as próximas seções serão dedicadas a análise de discurso desse material coletado.

2.4.1 Contextualização discursiva

Conforme discutido por Potter e Wetherell (1987), uma das fases da análise de discurso consiste na formulação de hipóteses sobre a função e os efeitos dos discursos a serem analisados. Nessa etapa é necessário levar em consideração o contexto discursivo (COYLES, 2010), uma vez que os discursos podem apresentar características diferentes a depender do público a quem se destina, do momento político e econômico que vive o país, da ocasião na qual o pronunciamento foi realizado, entre outros fatores. Portanto, a primeira etapa após a coleta dos dados consistiu em uma aproximação para entender o contexto discursivo. Nessa aproximação o primeiro elemento que consideramos foi em qual âmbito o discurso foi pronunciado (doméstico, bilateral ou multilateral), conforme podemos observar no gráfico 1.

Gráfico 1 - Pronunciamentos analisados por âmbito no governo Lula (2003-2010)

Fonte: elaboração do autor

Dos 17 pronunciamentos do governo Lula, a maioria aconteceu em âmbito multilateral (9), seguidos de bilateral (4) e doméstico (4). Os pronunciamentos foram classificados de acordo com a identificação no título – ou no cabeçalho, quando o título não se mostrou suficiente – do público alvo para quem o pronunciamento foi direcionado. Os pronunciamentos no qual contém líderes de mais um país, representantes de organizações internacionais, reuniões de cúpulas e de blocos foram identificados como multilateral. Os que correspondem a visita de chefe de estado no Brasil (ou do Brasil no exterior), encontros e reuniões de promoção comercial e de investimentos entre o Brasil e um segundo país, foram identificados como bilateral. Os pronunciamentos em nomeação de novos ministros(as), formação de turma de diplomatas no Instituto Rio Branco e demais assuntos internos foram classificados como doméstico.

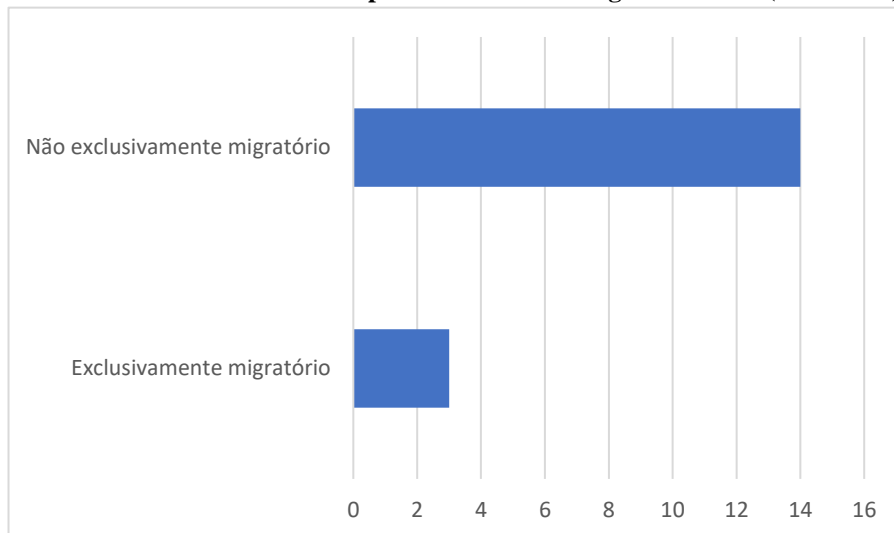
Outra característica que levamos em consideração foi a cidade e o país onde o pronunciamento foi realizado, conforme observa-se na tabela abaixo. Identificar esses lugares é interessante por ressaltar que o âmbito (multilateral, bilateral e doméstico) não está relacionado com a localização. Isto é, muitos pronunciamentos no Brasil foram em contextos multilaterais e bilaterais, ainda aqueles que foram em contexto doméstico não deixam de ser relevantes para identificarmos elementos constitutivos da identidade internacional do país. Como podemos notar, a maior parte dos pronunciamentos analisados no governo Lula aconteceram no Brasil (11), seguidos da Suíça (2), Estados Unidos (1), França (1), Espanha (1) e Chile (1).

Tabela 2 - Cidades e países dos pronunciamentos analisados do governo Lula (2003-2010)

Cidade/País	Total
Brasília/Brasil	6
Costa do Sauípe/Brasil	1
Foz do Iguaçu/Brasil	1
Genebra/Suíça	2
Nova York/Estados Unidos	1
Paris/França	1
Rio de Janeiro/Brasil	1
Salamanca/Espanha	1
Santiago/Chile	1
São Paulo/Brasil	1
Vitória/Brasil	1
Total Geral	17

Fonte: elaboração do autor

Outro aspecto importante a ser observado é que na maioria dos pronunciamentos os temas migratórios aparecem dentro de uma agenda mais ampla, em alguns casos em um contexto de direitos humanos, em outros como parte das consequências de crises e conflitos internacionais, mas poucos são direcionados exclusivamente para as questões migratórias. A seguir o gráfico 2 nos ilustra essa proporção.

Gráfico 2 - Conteúdo dos pronunciamentos no governo Lula (2003-2010)

Fonte: elaboração do autor

Entre os 17 pronunciamentos, apenas 3 foram identificados como conteúdo exclusivamente migratório, são eles; em ocasião do centenário da imigração japonesa no Brasil, ocorreu em Brasília e foi identificado no âmbito doméstico; na cerimônia de sanção da lei que anistia imigrantes em situação irregular, também em Brasília e no âmbito doméstico; na

cerimônia de entrega do Prêmio Nacional de Direitos Humanos e assinatura do encaminhamento ao congresso da Convenção Internacional para proteção dos direitos humanos dos trabalhadores migrantes, em Brasília e no âmbito doméstico. Ainda que os pronunciamentos exclusivamente migratórios sejam acompanhados de temáticas em relação a aspectos econômicos, empregabilidade, situação política, entre outros, a migração é trabalhada como tema central. É importante deixar claro esse critério pois justifica o motivo do pronunciamento de Lula para a comunidade de brasileiros em Santiago, no Chile, não ter sido considerado exclusivamente migratório uma vez que temas em relação a políticas/fluxos migratórios não é o tema central, ocupando apenas uma pequena proporção da fala. Além disso, o fato da maior parte do material não apresentar conteúdo exclusivamente migratório não deve ser interpretado como uma limitação metodológica, mas como um indicativo de que a temática não foi um tema urgente ao longo do governo.

Nota-se também que 3 pronunciamentos foram referentes ao primeiro mandato do presidente e 14 ao segundo mandato. Portanto, podemos inferir que essa maior preocupação em incluir elementos migratórios nos pronunciamentos a partir de 2007 é um reflexo da estratégia de inserção internacional do Brasil que busca projetar internacionalmente uma identidade comprometida com os direitos humanos, além do fluxo de migração haitiana que começou no final do governo. O fato de a maior parte dos pronunciamentos terem acontecidos em âmbito multilateral também pode ser entendido como um indicativo de aproveitar esses espaços com líderes mundiais e em organizações internacionais para a projeção dessa identidade, além do comprometimento brasileiro com esse sistema.

2.4.2 Codificação

Após a coleta do material, deu-se início a etapa de codificação através do *software Nvivo*. Essa etapa consiste na leitura de todo material, na identificação e registro de partes desses pronunciamentos que representem a mesma ideia teórica e descritiva de forma que várias passagens são identificadas e relacionadas ao mesmo código. “A codificação é uma forma de indexar ou categorizar o texto para estabelecer uma estrutura de ideias temáticas em relação a ele” (GIBBS, 2009). Conforme sugerido por Gibbs (2009), os códigos foram criados a partir da emergência do tema na leitura dos pronunciamentos e não previamente. Ainda que se tenha uma ideia do que se espera encontrar antes de dar início ao processo de codificação, optou-se por não estabelecer os códigos previamente para evitar qualquer tipo de expectativa ou enviesamento. Outro passo importante nesse processo foi escrever notas com a definição de

cada código criado com os critérios de inclusão de trechos aquele código específico e o que se entende pela ideia geral daquele código. Dessa forma, ao longo do processo essas definições foram importantes para consulta diante de trechos que causaram dúvidas em quais códigos deveriam ser atribuídos, passando por constantes modificações e ampliações.

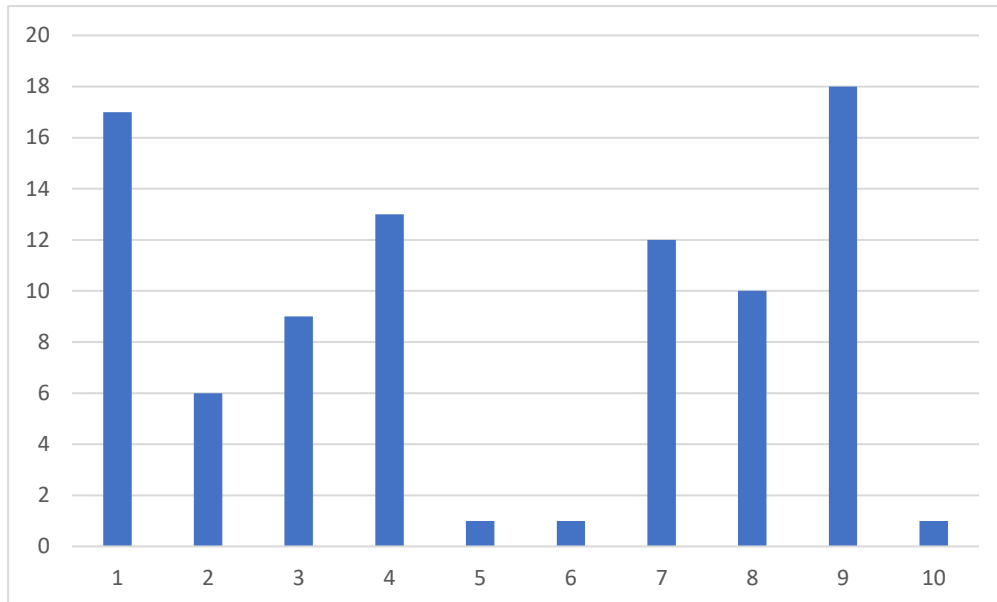
Os códigos podem ser divididos em descritivos ou analíticos – sendo o último mais desafiador para o pesquisador, uma vez que o código corresponde a uma ideia teórica e não a mera descrição (GIBBS, 2009). Nesse trabalho os códigos foram criados de forma dinâmica de modo que alguns trechos correspondem a ideias descritivas, mas a maior parte corresponde a ideias analíticas. Por exemplo, durante o pronunciamento de Lula no Conselho de Direitos Humanos na ONU, em 2009, houve a seguinte declaração: “No Haiti, emprestamos um novo significado às operações de paz da ONU ao demonstrar que, para se obter a verdadeira paz, não basta combater a violência pela força das armas” (SILVA, 2009a). O trecho acima poderia ser codificado de maneira descritiva ao ser criado um código chamado “operações de paz da ONU” ou até mesmo “participação brasileira em operações de paz”, no entanto o trecho foi codificado no código “inserção estratégica internacional e liderança” uma vez que entendemos a participação brasileira na MINUSTAH como uma forma do Brasil se inserir em um contexto global marcado por emergência de novos polos de poder no qual o Brasil buscava, naquela ocasião, uma projeção do seu papel de liderança regional e de maior protagonismo global. Isto é, uma codificação analítica demanda do pesquisador uma reflexão teórica e envolve um exercício de interpretação acerca de determinada fala.

Ao final do processo de codificação, 55 códigos foram criados e distribuídos dentro de 7 códigos gerais com a mesma temática para facilitar a análise dos dados, são eles: Segurança Internacional; Migração; Inserção Estratégica; Identidade; Democracia, governo e crises econômicas; Direitos Humanos e Inclusão Social; Cooperação e Desenvolvimento Econômico. Dentro do código geral de Migração, por exemplo, encontra-se mais 10 códigos como (1) xenofobia e formas de superação; (2) razões para migrar, (3) política migratória protecionista; (4) política migratória brasileira como exemplo, (5) migração, criminalidade e securitização; (6) migração e questões humanitárias; (7) migração como fator para o desenvolvimento; (8) medidas de apoio as comunidades de emigrantes brasileiros; (9) medidas de acolhimento a imigrantes no Brasil; (10) experiência migratória pessoal.

O código geral de Migração no governo Lula apresentou 87 referências codificadas, ou seja, trechos nos pronunciamentos que falavam de alguma maneira sobre questões relacionadas a migração. O código referente a Segurança Internacional, no governo Lula, foi o que menos teve referências (apenas 11) e o que mais teve referências foi Inserção Estratégica (223

referências). Direitos Humanos e Inclusão Social apresentou 113 referências, Cooperação e Desenvolvimento Econômico teve 102 referências, Identidade apresentou 86 e Democracia, governo e crises econômicas ficou com 56 referências.

Gráfico 3 – Número de referências nos códigos de migração no governo Lula



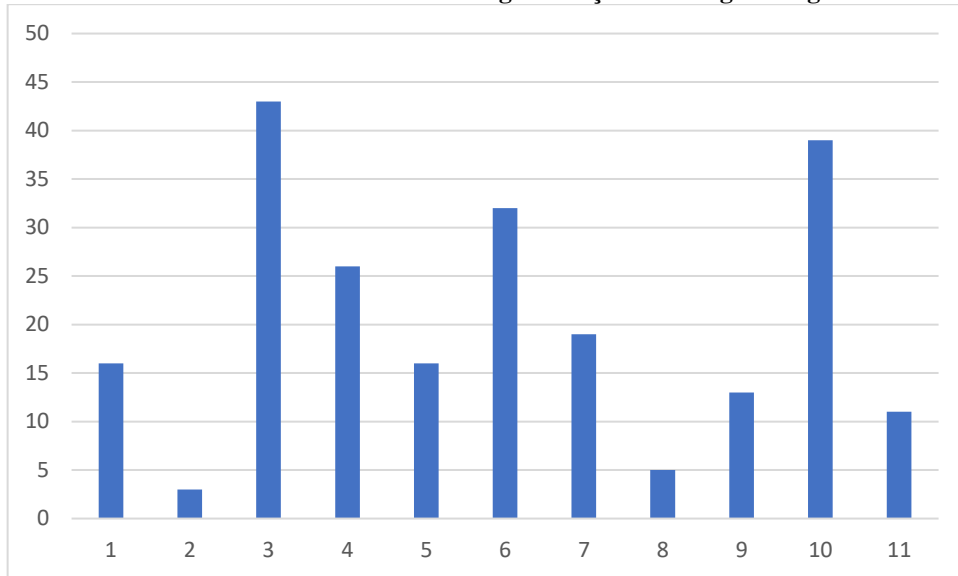
Fonte: elaboração do autor

Entre os códigos com a temática migratória, como podemos ver no gráfico 3, o que mais apresentou referências foi o 9 – medidas de acolhimento a imigrantes no Brasil com 18 referências, seguido do 1 – xenofobia e formas de superação (17 referências) e 4 – política migratória brasileira como exemplo (13 referências). Os códigos 5 – migração, criminalidade e securitização, 6 – migração e questões humanitárias e 10 – experiência migratória pessoal foram os que tiveram o menor número de referências, apenas 1 para cada código.

É importante destacar que mesmo um pronunciamento exclusivamente migratório também é acompanhado de diversas outras temáticas. Temas relacionados a inserção estratégica do Brasil foram o que predominaram no governo Lula com 223 referências, conforme apontado anteriormente. No caso deste governo, 11 códigos fazem parte da inserção estratégica, são eles; (1) solidariedade a comunidade internacional; (2) política para atrair Investimentos Estrangeiro Direto (IED) e negócios internacionais; (3) inserção estratégica internacional e liderança; (4) desigualdade econômica, comércio exterior (COMEX) e sistema financeiro internacional; (5) defesa dos valores da ordem liberal; (6) defesa do multilateralismo; (7) críticas aos países desenvolvidos; (8) críticas ao Estado mínimo e ao neoliberalismo; (9) avaliação da atuação internacional e reafirmação do Brasil como potência média; (10) assimetria de poder, reforma

da ordem global e inclusão dos países em desenvolvimento; (11) apoio e cooperação bilateral com países da América do Sul e Latina.

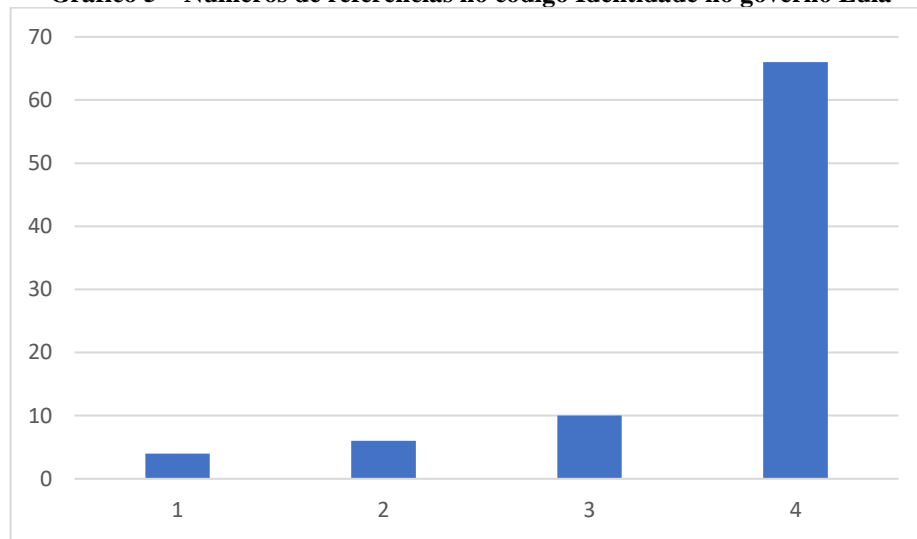
Gráfico 4 – Número de referências no código Inserção Estratégica no governo Lula



Fonte: elaboração do autor

Conforme podemos observar no gráfico acima, o código 3 – inserção estratégica internacional e liderança apresentou o maior número de referências (43), seguidos do código 10 – assimetria de poder, reforma da ordem global e inclusão dos países em desenvolvimento (39 referências) e do 6 – defesa do multilateralismo (32 referências). Entre os que tiverem a menor quantidade de referências se destacam o código 2 – política para atrair IED e negócios internacionais e o código 8 – críticas ao Estado mínimo e ao neoliberalismo.

Outro código de grande relevância para esta pesquisa é a identidade, uma vez que se busca aqui entender como elementos discursivos foram mobilizados ao longo desse governo para construção da identidade internacional do Brasil. Esse código, por sua vez, é formado por outros 4 códigos específicos que totalizam juntos 86 referências, como citado anteriormente. São eles; (1) Percepção dos atores externos sobre a identidade internacional do Brasil; (2) limitações da identidade Sul-Americana e da integração; (3) identidade nacional e; (4) fortalecimento da identidade Sul-Americana e da integração.

Gráfico 5 – Números de referências no código Identidade no governo Lula

Fonte: elaboração do autor

Conforme podemos observar acima, o código 4 – Fortalecimento da identidade Sul-Americana e da integração é o que mais apresentou referências (66), seguido da identidade nacional com 10 referências, limitações da identidade Sul-Americana e da integração com 6 e, por último, a percepção dos atores externos sobre a identidade internacional do Brasil com 4 referências.

2.4.3 Padrões de variabilidade e consistência

Conforme discutido na introdução desse trabalho, analisar os padrões de variabilidade e consistência do discurso é uma etapa importante no processo de análise uma vez que busca averiguar se as ideias entre diferentes corpos discursivos se mantêm ou apresentam variabilidade.

Quando se trata da temática migratória no governo Lula, a maior parte dos trechos nos pronunciamentos abordam questões de como o Brasil é um país acolhedor aos fluxos migratórios. Em algumas ocasiões esses trechos também são acompanhados por críticas ao protecionismo na questão migratória (geralmente em relação aos países desenvolvidos), conforme podemos notar no trecho a seguir.

Insistir no protecionismo é criminalizar a imigração e criminalizar a imigração só agrava essa situação. A aposta do Brasil para responder à crise foi outra. No momento em que a recessão ceifava empregos no país, não hesitamos em regularizar a situação de dezenas de milhares de imigrantes. Somos e continuaremos a ser um país aberto e solidário àqueles que vêm buscar no Brasil trabalho digno e vida melhor (BRASIL, 2010a).

O trecho acima, que faz parte do pronunciamento do presidente Lula na cerimônia de assinatura de atos após reunião plenária da 4ª cúpula Brasil – União Europeia em 2010, se utiliza da anistia concedida em 2009 pelo governo a imigrantes em situação irregular como exemplo de acolhimento. Da mesma forma, o discurso do presidente Lula durante a cerimônia de sanção da lei de anistia a imigrantes em situação irregular, em 2009, também reforça o quanto o Brasil é um país aberto ao acolhimento.

[...] o Brasil sempre acolheu europeus, asiáticos, árabes, judeus, africanos e, mais recentemente, temos recebido fortes correntes migratórias de nossos irmãos da América do Sul e da América Latina. Somos, na verdade, uma nação formada por imigrantes. Uma nação que comprova na prática como as diferenças culturais podem contribuir para a construção de uma sociedade que busca sempre a harmonia e combate com rigor a discriminação e os preconceitos (BRASIL, 2009b).

O trecho acima, além de reforçar o Brasil como um país de acolhimento, nos traz outro elemento importante que está fortemente presente ao longo dos pronunciamentos: a relação da imigração com a formação da própria identidade nacional. Isso fica claro quando o presidente Lula cita as nacionalidades acolhidas no Brasil ao longo da história e quando afirma que somos uma nação formada por imigrantes. Na mesma ocasião, o presidente ainda afirma “Não só somos um povo misturado, como gostamos de ser um povo misturado. Daí vem grande parte de nossa identidade, de nossa força, de nossa alegria, de nossa criatividade e do nosso talento” (BRASIL, 2009b). Em outro pronunciamento, dessa vez na seção de abertura do 3º Fórum Mundial da Aliança de Civilizações, em 2010, a questão da imigração com a identidade nacional também é retomada.

Somos multiétnicos, acolhemos distintas religiões e culturas. A nação brasileira é formada por nossos povos originários, pelos milhões de africanos que para aqui vieram, forçados, para o trabalho escravo. Abriga sucessivas levadas de imigrantes europeus e asiáticos. Aqui convivem pacificamente milhões de descendentes de árabes com centenas de milhares de judeus e descendentes de judeus (BRASIL, 2010b).

Além de questões relacionadas a identidade nacional, alguns trechos sobre migração do presidente Lula também reforçam outras questões como, por exemplo, o pronunciamento em ocasião da visita de Estado do então presidente da Bolívia, Evo Morales, em 2007 que usa de elementos migratórios para o reforço de uma identidade internacional Sul-Americana e do compromisso com a integração. “Bolivianos no Brasil e brasileiros na Bolívia são, de certa forma, a ponta de lança da integração que queremos: uma América do Sul unida e solidária, que tem no bem-estar de seus cidadãos seu objetivo maior” (BRASIL, 2007). A relação da migração

e identidade Sul-Americana também é reforçada no pronunciamento do presidente no encontro com integrantes da comunidade brasileira residente em Santiago, em 2004. Na ocasião Lula afirma que “Houve muitos brasileiros casando com chilenas, houve muitos chilenos casando com brasileiras. Aí vocês percebem que nós estamos quase construindo, na prática, uma nação sul-americana” (BRASIL, 2004).

Outro tópico bastante recorrente nos pronunciamentos de Lula foram questões relacionadas a xenofobia e forma de superar esse problema. Muitas vezes esse tópico também vem acompanhado de críticas a países desenvolvidos, uma vez que são os que tradicionalmente adotam medidas restritivas a migrante e que, conseqüentemente, acabam reforçando atitudes preconceituosas em relação a população de migrantes. Em 2008, na plenária de abertura do seminário de responsabilidade social das empresas e direitos humanos, isso fica claro na fala do presidente.

Qual é o grande problema que nós temos no mundo desenvolvido hoje? É o preconceito contra a imigração. E o que é o preconceito contra a imigração? É o medo de perder o seu status quo, é o medo de perder o emprego, é o medo de ter alguém ocupando o seu espaço [...] Passadas seis décadas do mais ousado compromisso de paz assinado por entre as ruínas da Segunda Guerra, fronteiras marcadas por preconceito e discriminação voltam a circundar países e a separar continentes. O vento frio da xenofobia sopra outra vez sua falsa resposta para os desafios da economia e da sociedade. (BRASIL, 2008).

Já em 2009, na sessão do Conselho de Direitos Humanos da ONU, Lula volta a usar discursivamente a lei de anistia de imigrantes dessa vez como um exemplo de como o Brasil adota medidas que não reforça a xenofobia e a responsabilização dos migrantes a problemas sociais.

Como disse em meu documento, no Brasil nós acabamos de legalizar centenas de milhares de imigrantes que viviam ilegalmente no País, para dar uma resposta, para dar um sinal aos preconceituosos, àqueles que imediatamente querem encontrar os responsáveis pela sua própria desgraça, pelo seu desemprego. E não são os imigrantes os responsáveis pela crise, não são os pobres do mundo [os] responsáveis pela crise (BRASIL, 2009a).

Portanto, ao longo do processo de codificação e da revisão do conteúdo pertencente aos códigos nota-se que ao longo do governo Lula as questões referentes a migração apresenta uma consistência em torno da ideia do Brasil como um país de acolhimento, de como a política migratória brasileira deve ser vista como um exemplo pra outros países, além do uso de elementos migratórios para reforço da identidade nacional brasileira e também da aproximação com os países da América do Sul, fortalecendo dessa forma a identidade regional e a integração.

2.5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Buscou-se ao longo deste capítulo realizar uma revisão bibliográfica acerca da identidade internacional brasileira, principalmente em relação a América do Sul, ao multilateralismo em um cenário marcado pela assimetria de poder e a identidade do Brasil como país comprometido com os direitos humanos. Ao longo do governo Lula diversas ações foram realizadas para a promoção de políticas públicas para migrantes, tanto em relação ao perfil dos novos imigrantes quanto em relação aos emigrantes brasileiros que ganharam maior visibilidade nos últimos anos. Nesse sentido, a política migratória brasileira, formada a partir de diversas políticas públicas para os migrantes como bem coloca Siciliano (2013), busca garantir a essa população direitos básicos e dignidade humana, principalmente aqueles em situação de vulnerabilidade. Ainda que a literatura chame atenção para as limitações da defesa dos direitos humanos nessa matéria, provocada sobretudo pelo Estatuto do Estrangeiro que promove a securitização dos fluxos migratórios, no governo Lula da Silva buscou-se assegurar os direitos básicos dessa população contribuindo, dessa forma, com a identidade que o Brasil projeta internacionalmente como um ator global comprometido com os direitos humanos.

A crise econômica dos países industrializados somado ao bom desempenho da economia doméstica brasileira fez com que nos governos Lula novas dinâmicas migratórias surgissem, como o aumento dos fluxos regionais e europeus em direção ao Brasil. Dessa forma, nosso argumento inicial de que devido ao momento econômico e a inserção internacional baseada na busca de protagonismo do país, a política para as migrações foi mobilizada de forma mais alinhada com esses objetivos de inserção estratégica para a construção da identidade internacional do Brasil como um país comprometido com os direitos humanos e acolhedor dos fluxos migratórios foi confirmado. Dialogando também como o argumento discutido por Reis (2011) e Uebel (2018) de que a maneira como o governo Lula lidou com questões dos imigrantes e emigrantes tem relação com as estratégias de inserção internacional do Brasil.

Portanto, através da análise de discurso nota-se que no governo Lula o uso discursivo da temática migratória é, na maioria das vezes, para corroborar com a identidade internacional do Brasil como um país comprometido com os direitos humanos e que acolhe bem seus migrantes. Conforme discutimos na seção anterior, esse acolhimento é quase sempre colocado como um exemplo que deve ser seguido e em alguns casos acompanhado de críticas a como países desenvolvidos criminalizam a migração e culpabilizam o migrante por problemas sociais. Além disso, percebe-se também que no governo Lula, além do uso das questões migratórias como reforço da identidade dos direitos humanos, que já era previsto no nosso argumento, houve também o uso discursivo de questões migratórias para o reforço da identidade Sul-Americana.

3 POLÍTICA EXTERNA, IDENTIDADE E DISCURSO MIGRATÓRIO NO GOVERNO ROUSSEFF (2011-2016)

Ao longo deste capítulo buscaremos analisar como as políticas para os migrantes foram mobilizadas discursivamente pelo governo Dilma Rousseff uma vez que os elementos discursivos também fazem parte da construção da identidade internacional. Os 10 pronunciamentos da presidenta Dilma Rousseff, que serão analisados nesse capítulo, foram selecionados na Biblioteca da Presidência, disponível online e de livre acesso. Os critérios de seleção dos pronunciamentos, já detalhados na introdução, se deram a partir da leitura do título dos discursos (sendo priorizados os discursos com o tema da migração, em ambientes multilaterais, bilaterais e domésticos) e, posteriormente, a partir da consulta de palavras-chave (migração e refúgio) para identificar os discursos que tinham relação com o tema pesquisado.

O capítulo está dividido em cinco seções. As três primeiras seções serão dedicadas a discussão de como a literatura de Relações Internacionais debate elementos da identidade internacional do Brasil no governo Dilma para a América do Sul; o multilateralismo e a assimetria de poder no sistema internacional; além da política migratória do Brasil. Posteriormente, a seção quatro é dedicada a análise de discurso e apresenta três subseções; uma para a contextualização discursiva, em seguida a codificação e, por fim, análise dos padrões de variabilidade e consistência. A última seção do capítulo se refere as considerações finais. O principal objetivo da discussão da literatura e a análise de discurso do período indicado é nos ajudar a entender as dinâmicas do governo Rousseff no que diz respeito a forma como a política brasileira para as migrações foi mobilizada ao longo do seu governo como elemento constitutivo da identidade internacional do Brasil. É importante lembrar que para a análise do discurso será utilizado alguns dos estágios apresentados por Potter e Wetherell (1987), conforme discutido na introdução. Portanto, as subdivisões deste capítulo estão baseadas nos estágios referente a codificação e a análise, por se adequarem ao desenho de pesquisa aqui proposto.

3.1 A AMÉRICA DO SUL NA IDENTIDADE INTERNACIONAL DO BRASIL

É natural que devido a mudança no governo, pesquisadores das Relações Internacionais, sobretudo da área de análise de política externa, se dediquem a observar as mudanças e as continuidades da política externa do novo governo. Quando se trata da gestão de Dilma Rousseff, a literatura nos traz diversas visões acerca das mudanças e rupturas em relação ao

governo anterior. Reis e Pérez (2019) argumentam que não houve uma mudança radical na abordagem da política externa de Rousseff em relação a seu antecessor e apontam como evidência a continuidade do paradigma logístico de Cervo, com a redução da burocracia do Itamaraty para as exportações e, conseqüentemente, a facilitação das empresas brasileiras na entrada no mercado global. No entanto, os autores apontam os fatores domésticos e internacionais que foram importantes no processo de constrangimento da habilidade brasileira em atuar no cenário internacional tais como a crise econômica e os escândalos de corrupção. No que diz respeito a política externa de Rousseff para a região, Reis e Pérez (2019) destacam que, com a crise na Venezuela ameaçando qualquer tentativa de integração, o Mercosul foi deixado de lado e ofuscado pela Unasul e que a falta de atenção do país para a região fez com que o Brasil fosse descrito por Malamud (2011) como um país “líder sem seguidores”.

Após levantamento bibliográfico acerca da política externa de Rousseff, Perrone e Amorim (2015) apontam que a política externa para a América do Sul apresenta uma retração relativa, ainda que preserve importantes traços de continuidade. Essa retração seria, portanto, evidenciada com a redução no número de viagens presidenciais para os países da região e o baixo ativismo político que era presente na política externa “ativa e altiva” do governo anterior. Ao realizar uma análise de discurso da presidenta sobre a América do Sul, os autores apontam que no plano discursivo a região segue sendo uma prioridade da política externa do governo. Além disso, elementos identitários como o compromisso democrático, a ausência de armamentos nucleares e a proximidade geográfica continuam sendo mobilizados discursivamente pela gestão para legitimar a integração regional. Na mesma linha de argumento, Leão (2016) também afirma que a política externa de Rousseff mantém a América do Sul em evidência, mas parece deixar de ser prioridade.

Algumas estratégias da política externa do governo Lula foram herdadas no governo Dilma, entre elas uma orientação proativa para a dimensão sul-americana. A ideia de transformar a região em um espaço geopolítico separado da América Latina foi mantida, ainda que a busca por liderança regional não foi sustentada (SARAIVA, 2014; SARAIVA; GOMES, 2016). A dimensão política do comportamento brasileiro para a região como um articulador das instituições regionais sofreu um esvaziamento no governo Dilma, ainda que a Unasul seguiu sendo a referência brasileira para lidar com situações de crise. Além disso, a crise econômica que o Brasil enfrentava internamente na gestão Rousseff também impactou os investimentos do Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) na região (SARAIVA; GOMES, 2016).

Uma das razões pela qual o papel de liderança regional – buscado pelo Brasil desde a gestão de Fernando Henrique Cardoso e com mais intensidade no governo Lula – foi deixado de lado no governo Rousseff foi devido a uma maior preocupação com os problemas internos, principalmente de natureza econômica. Além disso, o pouco interesse em questões relacionadas à política externa também se justifica pelos ganhos simbólicos não tangíveis a curto prazo, além da falta de condições políticas para arcar com os custos de assumir tal posição (SAVAIRA; GOMES, 2016; PERRONE; AMORIM, 2015).

Portanto, nota-se que temas de política externa não foram prioridade ao longo da administração Dilma Rousseff, principalmente na segunda gestão devido a problemas internos e tentativa de lidar com escândalos de corrupção e uma população cada vez mais insatisfeita com as medidas do governo. Consequentemente, a atuação brasileira para região não recebeu a prioridade de outrora. Todavia, Perrone e Amorim (2015) apontam que uma possibilidade de interpretação seria o fato de que não seria mais necessária a reafirmação do Brasil como liderança regional uma vez que essa posição já estaria consolidada, no entanto os autores afirmam logo em seguida que esse não seria o cenário mais plausível. A construção da identidade internacional do Brasil como líder regional não teve continuidade no governo Rousseff, no entanto a identidade regional não deixou de se reafirmada como um país que compartilha dos problemas e desafios característicos da região.

3.2 O BRASIL NO SISTEMA ASSIMÉTRICO E O MULTILATERALISMO

Se a política externa brasileira para a América do Sul retraiu no governo Rousseff, conforme a revisão de literatura, alguns trabalhos sugerem que o mesmo não aconteceu na busca do país por parcerias globais dentro de um ambiente fortemente marcado pela assimetria de poder e o multilateralismo. Leão (2016) aponta, em sua revisão bibliográfica com base em trabalhos de Santos (2011) e Saraiva (2012), que o entorno regional passou a ser secundário na política externa do país uma vez que o governo Dilma priorizou relações com países do Norte, como Estados Unidos, e emergentes como o BRICS. Desse modo, o Brasil deixa de lado a construção de uma liderança regional para focar em uma liderança de forma mais ampla, dentro de uma perspectiva de Sul global. Cervo e Lessa (2014), por sua vez, apontam que o universalismo na inserção internacional do Brasil é uma estratégia presente desde 1950 e que a ênfase nas relações Sul-Sul é uma tradução dessa política universalista. Dessa forma, para o autor o dilema entre região e o global não “machuca” a política externa brasileira, apenas evidencia as coalizões ao Sul e as parcerias estratégicas.

Dessa forma, as posições da diplomacia brasileira no marco do multilateralismo apresentaram continuidade e, conseqüentemente, as divergências com potências ocidentais se mantiveram, fazendo com que o Brasil se apoiasse na ideia de multilateralismo para revisar as instituições internacionais (SARAIVA; GOMES, 2016). No entanto, o multilateralismo no governo Rousseff também veio acompanhado de desafios e limitações. No G-20, por exemplo, outrora formulado pelo governo Lula com grande protagonismo brasileiro, no governo Dilma as negociações foram marcadas por dificuldades de unificar os diferentes posicionamentos e de manter uma rede sólida (SARAIVA, 2014). A reforma do Conselho de Segurança da ONU é outro ponto que merece destaque. A defesa da reforma não é esquecida na gestão Dilma, porém não recebe o mesmo peso de seu antecessor. No entanto, ainda em questões relacionadas à segurança, o Brasil demonstra sua tentativa de liderança ao formular a ideia de “responsabilidade ao proteger” como alternativa a tradicional “responsabilidade de proteger”. Nesse caso, o Brasil demonstrava seu receio com a atuação das grandes potências em intervenções em países com situações de crise e propunha o uso de medidas de coerção apenas em último caso, no entanto não obteve apoio em sua proposta (CERVO; LESSA, 2014; SARAIVA, 2014).

Em relação as estratégias multidimensionais no plano multilateral o governo Dilma priorizou a atuação no BRICS em detrimento dos outros eixos, como o IBAS, por exemplo. Devido à falta de empenho do governo brasileiro, em 2013, o encontro do grupo (IBAS) não foi realizado. Já em relação ao BRICS é importante destacar que em 2014, no último ano do primeiro mandato da presidenta, o grupo implementou o Novo Banco de Desenvolvimento (NDB) para financiamento de obras de infraestrutura aos países do bloco. Portanto, embora a política externa do governo Dilma tenha conservado uma certa continuidade em relação ao seu antecessor, apresentou também uma redução na relevância nem termos de política global e no ativismo brasileiro em busca de protagonismo e liderança (SARAIVA, 2014). Nessa mesma linha, Cornetet (2014) também aponta que embora o governo Dilma tenha mantido uma continuidade nos objetivos traçados no governo Lula, a atuação brasileira se tornou menos propositiva e menos ousada. Dessa forma, a mudança de governo marcou então uma contenção na continuidade.

Reis e Pérez (2019), por sua vez, apontam que apesar da criação do Novo Banco de Desenvolvimento do BRICS, a instituição não se tornou uma força capaz alterar o sistema internacional como pretendia, tampouco criar uma moeda rival ao dólar. Os autores também pontuam que tornar o BRICS mais institucional, para além de um fórum de encontro de líderes,

era um projeto do governo Lula e não de estado e o mesmo pode ser aplicado a dinâmica do IBAS, que apresentou falha em produzir investimentos e aumentar o poder regional.

Cervo e Lessa (2014) argumentam que as causas do declínio da política externa de Dilma foram a dificuldade de manter um diálogo intenso com segmentos dinâmicos da sociedade; a quebra de confiança no governo por parte de investidores e empresários estrangeiros e nacionais; o enfraquecimento de estratégias para motivar agentes externos e perda da capacidade indutora do Estado. Desse modo, os autores defendem que os principais fatores causais da redução do ativismo brasileiro (referido como declínio da inserção internacional do país), foram de política interna, enquanto os fatores externos, tal como a crise financeira, não se configuram como um fator relevante. Por outro lado, autores como Cornetet (2014) e Saraiva (2014) atribuem grande peso a crise internacional e ao cenário externo menos propício ao ativismo brasileiro como fatores para entendermos a contenção em relação ao governo Rousseff.

Portanto, independente da interpretação acerca de qual peso teria os fatores domésticos, externos ou combinados no declínio da política externa de Dilma Rousseff o que fica claro é que houve uma retração em relação a seu antecessor. O nível dessa retração tampouco é consenso na literatura, ora é classificado como uma contenção na continuidade, ora declínio. De qualquer maneira, o que merece destaque aqui é que a política multilateral e multidimensional de alinhamento com outros *system-affecting states*, conforme discutido no capítulo anterior, já não apresenta os mesmos resultados na gestão Rousseff. Apesar do governo priorizar as relações com o BRICS e criar o NDB, nota-se que o grupo ainda esbarra nas limitações como a falta de institucionalização e perde força diante dos problemas de política doméstica dos seus membros. No entanto, a identidade internacional brasileira como um país universalista e que recorre ao multilateralismo como forma de lidar com as assimetrias de poder no sistema internacional se mantém e pode ser observada com a tentativa de emplacar a “responsabilidade ao proteger”, na qual o governo tenta desempenhar um papel ativo no debate de segurança internacional em um espaço multilateral.

3.3 POLÍTICA PAR AS MIGRAÇÕES E FLUXOS MIGRATÓRIOS NO GOVERNO ROUSSEFF (2011-2016)

O multilateralismo, discutido na seção anterior, também se mostra um espaço importante na política externa brasileira para reafirmação de uma identidade internacional para os direitos humanos. No entanto, conforme apontado no capítulo 2, essa é uma matéria de certa

ambiguidade uma vez que nem sempre as práticas domésticas correspondem a projeção externa. Apesar do Brasil tradicionalmente demonstrar apoiar o regime internacional de direitos humanos, quando há denúncias as violações internas nem sempre é recebido de maneira positiva. Na gestão Rousseff um caso importante merece ser destacado; o resultado do caso da usina hidrelétrica de Belo Monte, que devido aos impactos nas comunidades indígenas na bacia do Rio Xingu foi solicitada a suspensão do processo de licenciamento. Esse episódio acabou gerando uma tensão entre o governo brasileiro e a Organização dos Estados Americanos (SARAIVA; GOMES, 2016).

As migrações internacionais são uma questão das relações internacionais que cada vez mais ocupa espaço na sociedade e no governo. No Brasil, essa pauta é vinculada aos direitos humanos de forma que os países que violam os direitos humanos dos imigrantes tonam-se passíveis de críticas (CERVO; LESSA, 2014). Faria (2015) aponta que a atuação brasileira em foros regionais e multilaterais sobre migrações é baseada na salvaguarda dos direitos humanos dos migrantes, sem levar em consideração sua condição migratória. Esse posicionamento é uma estratégia importante do governo brasileiro levando em consideração a quantidade de brasileiros no exterior que se encontram em situação irregular.

Em relação ao governo Rousseff, Uebel (2018) argumenta que apesar das dificuldades econômicas e políticas no cenário interno do país, a temática migratória continuou em evidência devido aos fluxos de migrantes que o Brasil recebeu ao longo de sua gestão compostos por venezuelanos, haitianos, senegaleses, cubanos, sírios e de migrantes laborais que ingressaram no país via programa Mais-Médicos. Esses fluxos foram responsáveis por criar um ambiente de rediscussão da política migratória de maneira ampla, interministerial e multitemático. Ainda segundo o autor, foi no governo Dilma que houve a primeira tentativa do governo de criar uma política imigratória nacional mais consolidada através da realização da primeira Conferência Nacional sobre Migrações e Refúgio (COMIGRAR) em 2014. Na tabela abaixo podemos observar a nacionalidade dos dez principais fluxos migratórios no governo Rousseff e a respectiva porcentagem.

Tabela 3 - Ingressos anuais de imigrantes e estoque imigratório do Brasil – 2011/2016

Nacionalidade	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Total	Porcentagem	Ranking
Venezuela	3.220	4.022	17.631	28.385	28.670	10.308	92.236	13,53%	1º
Haiti	489	4.278	5.602	10.683	19.278	20.690	61.020	8,95%	2º
Bolívia	12.399	16.483	14.831	7.604	5.250	3.571	60.138	8,82%	3º
Colômbia	1.986	2.626	6.868	7.505	6.537	6.176	31.698	4,65%	4º
Estados Unidos	5.651	5.876	5.541	5.743	4.452	3.927	31.190	4,57%	5º
Argentina	3.850	4.527	5.549	6.326	4.683	4.093	29.028	4,26%	6º
China	3.005	3.867	4.083	6.134	4.216	3.567	24.872	3,65%	7º
Portugal	3.318	4.712	5.641	5.246	3.430	2.315	24.662	3,62%	8º
Peru	1.540	5.057	4.486	4.760	3.184	2.655	21.682	3,18%	9º
Cuba	318	351	5.808	7.196	1.999	4.078	19.750	2,90%	10º

Fonte: Uebel (2018)

No entanto, no segundo governo da presidenta, Uebel (2018) afirma que houve uma ruptura com a atuação que o Brasil vinha desempenhando na agenda, uma vez que não houve um avanço do debate da COMIGRAR e tampouco um avanço na reestruturação legal migratória que previa uma nova lei de migrações. Essa ruptura é justificada pela crise política interna que, posteriormente, cominou no processo de *impeachment* da presidenta. Esse cenário de crise interna também teve reflexo na diminuição de entrada de migrantes no seu segundo mandato, conforme podemos ver na tabela abaixo.

Tabela 4 - Crescimento dos fluxos imigratórios no Brasil de acordo com o continente e região de origem – 2011/2016

Origem	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Crescimento 2011/2016
Caribe	1.062	5.027	11.795	18.389	21.537	24.979	2252,07%
América Latina*	31.966	47.576	71.585	84.510	78.995	59.662	86,64%
América do Sul	28.519	39.513	57.065	63.433	55.276	32.646	14,47%
África	2.743	3.423	3.377	5.226	3.960	3.121	13,78%
Europa	22.084	26.941	29.106	30.735	24.662	20.896	-5,38%
Ásia	13.394	17.460	16.468	19.348	15.046	12.567	-6,17%
Oceania	378	347	335	367	347	324	-14,29%
América do Norte	7.840	8.530	8.083	8.247	6.708	5.926	-24,41%
América Central	845	1.116	817	750	527	586	-30,65%

* América Latina: grupo de países da América do Sul, Central, Caribe e México.

Fonte: Uebel (2018)

O fluxo migratório de caribenhos foi o único que manteve um crescimento contínuo ao longo dos anos, apresentando um crescimento percentual de 2252,07% no período. Todos os demais, inclusive aqueles que apresentaram crescimento percentual no período de 2011/2016, também apresentaram uma diminuição a partir de 2014. Uebel (2018), também chama atenção para a diminuição do fluxo migratório de europeus, e crescimento do fluxo regional, ao longo

do governo Rousseff. Durante a gestão Lula os europeus ocupavam cinco das dez primeiras posições no ranking de maiores grupos que imigravam para o Brasil. Enquanto no governo Dilma apenas Portugal continuou entre os dez primeiros ocupando a oitava posição, conforme mostra a tabela 1. No total, o fluxo europeu para o Brasil apresentou uma diminuição de 5,38%, de acordo com a tabela 2. Esse movimento é explicado devido ao fato de que os europeus, como aponta o autor, viam o Brasil mais como um país de empregos temporários e turismo de negócios do que um lugar para se estabelecerem de forma permanente.

O fluxo migratório de haitianos em direção ao Brasil teve o *boom* no governo Lula da Silva, principalmente após do terremoto que devastou o país o em 2010, mas durante a gestão de Dilma o fluxo continua e representa um desafio para o novo governo. Apesar do Brasil ter um sistema de proteção interno para o refugiado com base em tratados internacionais, o Estatuto do Refugiado e a Declaração de Cartagena, com o fluxo de haitianos vindo ao Brasil optou-se por não conceder refúgio a esta população. O governo Rousseff alegou que não podia admitir desastres naturais como temor de perseguição bem-fundado e decidiu conceder aos haitianos um visto humanitário. Entendia-se que a concessão do refúgio aos haitianos seria contra a própria atuação brasileira no Haiti através da MINUSTAH, uma vez que detinha poder de polícia e pacificação (UEBEL, 2016). Ainda assim, a concessão de vistos fez com que o Brasil fosse percebido pelos haitianos como um dos países mais aberto para o acolhimento somado a imagem do Brasil como um povo amigável devido à presença brasileira no país através da operação de paz. Além disso, outros fatores foram fundamentais para que os haitianos vissem o Brasil como um país de destino, tais como o posicionamento brasileiro como uma potência econômica regional, possibilidades laborais devido ao crescimento econômico e a presença de uma rede social já estabelecida no Brasil (OIM, 2017).

Uebel (2017) argumenta que podemos entender a criação dessa nova categoria de visto humanitário também como parte da tentativa de o governo federal criar uma política imigratória nacional mais consolidada – em conjunto também com conferências municipais, regionais e nacionais, como a COMIGRAR discutido acima. No entanto, Fernandes e Farias (2017) apontam que a criação desse novo visto, embora em um primeiro momento fosse considerado como um passo importante para a consolidação de uma política imigratória, acabou não cumprindo com esse papel, mas apenas o de gerenciamento de uma situação de crise em resposta a demanda da sociedade. Vale destacar que os autores fazem essa consideração antes da nova Lei de Migração ser aprovada (na qual o visto humanitário é incluída como novo tipo de visto) devendo, portanto, contextualizar esse argumento em relação ao governo Dilma, uma

vez que não houve avanço da nova lei em seu governo devido as prioridades da política doméstica, como apontado acima.

Um ponto interessante da política para as migrações do governo Rousseff, e que merece nossa atenção, é o incentivo a migração para o Brasil de mão de obra qualificada através do Mais Médicos em 2013. O programa tem a missão de reduzir as desigualdades no acesso a saúde pública em regiões periféricas dos grandes centros urbanos e de regiões rurais no Brasil. Dessa forma, o governo Dilma negociou com o governo de Cuba, através da Organização Pan-Americana da Saúde (OPAS), a inclusão de médicos cubanos no programa. Inicialmente foram trazidos ao Brasil 12.165 médicos estrangeiros, dos quais 11.452 era cubanos (PÉREZ, 2019). Do início do Programa Mais Médicos até a interrupção do governo Rousseff, em 2016, o número de médicos cubanos que chegaram ao país através do programa foi de 14.443 profissionais. Embora o fluxo migratório de cubanos ao Brasil não tenha sido percentualmente um dos maiores no governo aqui analisado (conforme mostrado na tabela 3 os cubanos ocupam a 10ª posição no *ranking*) e, além disso, ser temporário – uma vez que esses migrantes vieram cumprir um contrato laboral – é importante destacar a importância desse fluxo migratório por marcar o retorno da migração subsidiada pelo governo depois de quase cinco décadas sem nenhum tipo de política de promoção a migração por parte do estado. Cabe lembrar que subsídios a migração é algo recorrente ao longo da história do Brasil, alguns fluxos migratórios tais como os italianos, alemães, japoneses, espanhóis se configuram nesse tipo de migração (UEBEL, 2018).

Desde os últimos anos da gestão Rousseff o fluxo migratório de venezuelanos começou a ser um desafio para o Brasil. Nos últimos anos o vizinho sul-americano começou a enfrentar problemas de inflação, fome, desemprego, aumento da pobreza extrema, escassez de alimentos e materiais de higiene pessoal, além de instabilidade política. Tudo isso fez com que milhares de venezuelanos buscassem refúgio nos países vizinhos, incluindo o Brasil – que teve um fluxo crescente a partir de 2016 e exigia do governo uma resposta complexa (VECCHIO; ALMEIDA, 2018). Naquele momento o governo Rousseff, que passava pela crise política e econômica, via no acolhimento dos migrantes venezuelanos uma possibilidade de tirar a atenção dos ataques que o governo sofria da mídia, da oposição e de uma parcela da população e, dessa forma, invoca cooperação multilateral no âmbito do Mercosul com a finalidade de gerir o fluxo de venezuelanos. Porém, seu governo não resiste ao processo de *impeachment* e logo essa tentativa de intermediar a situação através das instituições regionais é abandonada pelo governo que se estabelece (UEBEL, 2018).

Pode-se afirmar que o governo Dilma é marcado por um *boom* migratório no biênio 2013-2014 formados por migrantes de várias nacionalidades vindo ao Brasil muitas vezes devido a maior projeção do Brasil no cenário internacional. Todavia, o país começa a passar por problemas políticos, acusações de envolvimento de vários partidos em escândalos de corrupção, manifestações massivas, como em junho de 2013, e dificuldades econômicas. Essa situação é um pano de fundo ideal para dar início a especulações (e, mais tarde, a execução) do processo de *impeachment* da presidenta reeleita democraticamente em 2014. Além disso, o desemprego aumentou consideravelmente no Brasil e começou a afetar trabalhadores imigrantes que começaram a perder seus postos de trabalho. Todo esse cenário levou a um fenômeno inédito na história do Brasil, a remigração. Estadunidenses e europeus começaram a retornar a seus países de origem enquanto a comunidade de haitianos, dominicanos, e imigrantes do oeste da África remigraram principalmente para Estados Unidos, Canadá, Argentina e Chile (UEBEL; RANINCHESKI, 2017).

Portanto, como podemos observar na discussão acima, o governo da presidenta Dilma Rousseff começou demonstrando ser aberto e interessado nas temáticas migratórias e, dessa forma, expectativas positivas em relação ao avanço de direitos foram criadas em um primeiro momento. Havia iniciativas de uma rediscussão da política migratória brasileira, na qual a 1ª COMIGRAR foi realizada, e até mesmo discussão em torno do projeto de lei que finalmente prometia deixar de lado o Estatuto do Estrangeiro e criar uma nova política de acolhimento de migrantes. Dessa maneira, podemos afirmar que as questões migratórias estavam cada vez mais alinhadas a um debate democrático que envolvia a participação popular e alinhado a uma perspectiva dos direitos humanos, reforçando essa identidade internacional brasileira. No entanto, com o avanço da crise econômica e política, como apontamos anteriormente, e o grande ataque da oposição e da mídia ao governo Rousseff, as questões migratórias foram deixadas de lado em detrimento dos problemas que o governo enfrentava. Apesar disso, sua gestão foi marcada de pontos importantes em relação os fluxos migratórios como, por exemplo, a criação da categoria de visto humanitário para resolver uma alta demanda de solicitação de refúgio pelos haitianos e a criação do Programa Mais Médicos que foi responsável pelo aumento do fluxo migratório de médicos cubanos.

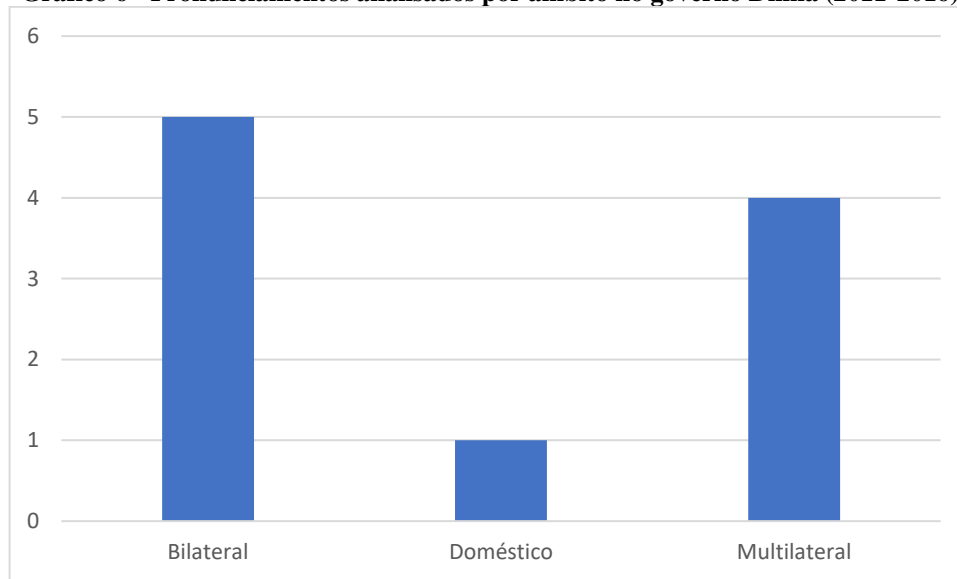
3.4 ANÁLISE DE DISCURSO MIGRATÓRIO NO GOVERNO ROUSSEFF

Foram coletados no site da Biblioteca da Presidência 10 pronunciamentos da presidenta Dilma Rousseff, conforme apontado na introdução, que serão analisados nas seções seguintes.

3.4.1 Contextualização discursiva

Como discutido anteriormente, é necessário levar em consideração o contexto para formulação de hipóteses da função e efeito do discurso. Dessa forma, a primeira etapa de aproximação com os dados coletados para o governo Dilma foi a consideração do âmbito no qual o discurso foi pronunciado (multilateral, bilateral e doméstico), conforme podemos observar no gráfico abaixo.

Gráfico 6 - Pronunciamentos analisados por âmbito no governo Dilma (2011-2016)



Fonte: elaboração do autor

Observa-se que no governo Rousseff, dos 10 pronunciamentos coletados, o de âmbito bilateral foi o que apresentou a maior quantidade (cinco pronunciamentos), seguidos no âmbito multilateral (quatro) e, por fim, doméstico que totalizou apenas um. Os critérios adotados para tal classificação foram os mesmos usados para os dados coletados no governo Lula. Ou seja, foi a partir da identificação no título, ou cabeçalho, do público alvo para quem o pronunciamento foi direcionado. Corresponde ao âmbito multilateral os que continham líderes de mais um país, representantes de organizações internacionais, reuniões de cúpulas e de blocos. O âmbito bilateral corresponde a visita de chefe de estado no Brasil (ou do Brasil no exterior), encontros e reuniões de promoção comercial e de investimentos entre o Brasil e algum outro país. A nível doméstico, os pronunciamentos nas formaturas de turmas de diplomatas no Itamaraty e em eventos de nomeação de novos ministros(as). Nota-se que, ao contrário do governo Lula no qual os pronunciamentos a nível multilateral foram a maioria, no governo Rousseff houve um equilíbrio maior entre os pronunciamentos multilaterais e bilaterais.

A localização dos pronunciamentos foi outra etapa que também foi levada em consideração, como podemos observar na tabela abaixo. Assim como no governo Lula, podemos observar pronunciamentos no mesmo local assumindo características multilaterais, bilaterais e domésticas. Os principais locais onde Dilma fez seus pronunciamentos foi no Brasil (2), Estados Unidos (2), Equador (2), Haiti (1), Colômbia (1), Panamá (1) e Rússia (1).

Tabela 5 - Cidades e países dos pronunciamentos analisados do governo Dilma (2010-2016)

Cidade/País	Total
Bogotá/Colômbia	1
Brasília/Brasil	2
Cidade do Panamá/Panamá	1
Nova York/Estados Unidos	2
Porto Príncipe/Haiti	1
Quito/Equador	2
Ufa/Rússia	1
Total Geral	10

Fonte: elaboração do autor

Quando se trata do conteúdo dos pronunciamentos de Dilma nenhum deles apresenta uma temática exclusivamente migratória. Isto é, em todo o material analisado a temática aparece sempre como elementos secundário dentro de uma pauta maior de direitos humanos e como exemplificação das consequências de crises e conflitos internacionais. Ademais, considerando o tempo de governo e a quantidade de pronunciamentos de cada presidente analisado neste trabalho, Dilma é a que apresenta a menor média. Foram apenas 10 pronunciamentos para seis anos de governo. O fato de nenhum dos materiais ter conteúdo exclusivamente migratório, além da baixa média de pronunciamentos, evidencia que no governo Rousseff a agenda migratória não recebeu tanto destaque no plano discursivo. Em um primeiro momento parece contraditório se considerarmos que em seu governo teve importantes avanços na agenda migratória como, por exemplo, a realização da COMIGRAR, a criação do visto humanitário em função do fluxo de haitianos e a criação do Programa Mais Médicos. No entanto, como apontado acima, a falta de destaque em relação as temáticas migratórias discursivamente é reflexo da prioridade do governo aos problemas econômicos e políticos domésticos que o governo enfrentava.

3.4.2 Codificação

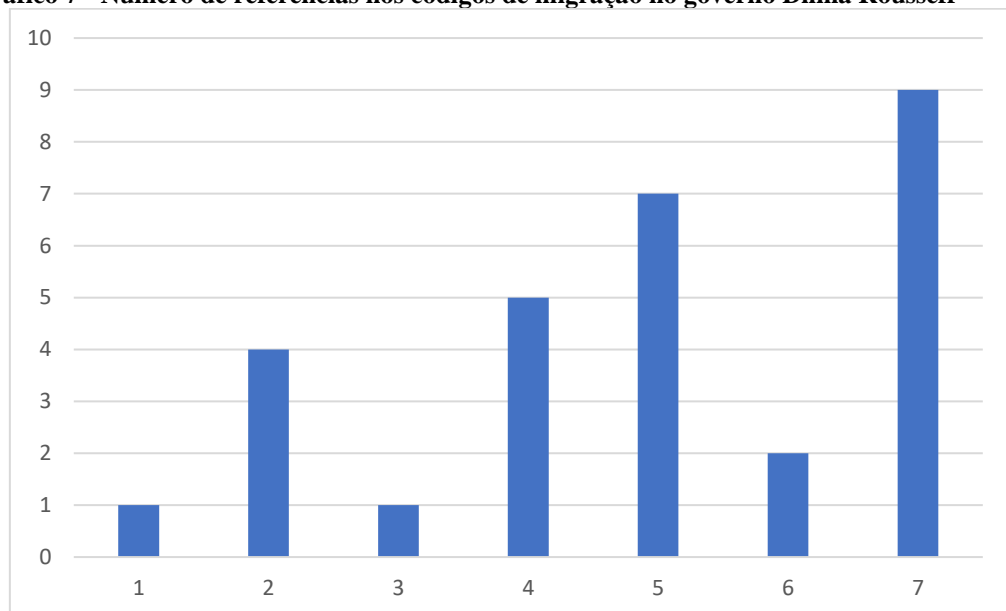
Uma vez que o material foi coletado, deu-se início a etapa de codificação através do *software Nvivo*. Conforme apontado no capítulo anterior, essa etapa consiste na leitura atenciosa de todo material, com o objetivo de identificar e registrar as partes desses pronunciamentos que representam a mesma ideia teórica e descritiva de forma que várias passagens são identificadas e relacionadas ao mesmo código. Os procedimentos para a codificação do material coletado do governo Dilma Rousseff seguiram o mesmo padrão para codificação dos demais presidentes, isto é, ainda que se tenha uma ideia do que encontrar no material analisado, evitou-se criar códigos previamente, buscando criá-los a partir do contato do tema na leitura dos pronunciamentos. No entanto, é importante ressaltar que no início do processo de codificação do governo Rousseff, os códigos do governo Lula já haviam sido criados. Dessa maneira, as partes dos pronunciamentos analisados que correspondessem ao conteúdo dos códigos que já haviam sido criados eram direcionados a eles, sendo necessária a criação de novos apenas quando fosse identificado na leitura uma temática que até então não tivesse sido abordada. Nessa etapa, notas de memória foram criadas com os critérios de inclusão de trechos e o que se entende pela ideia geral daquele código, da mesma forma alguns códigos que já estavam criados passaram por revisão e ampliação de suas definições. Ao longo desta etapa preservou-se a dinâmica de criar códigos descritivos e analíticos, conforme discutido no capítulo anterior.

Ao final do processo de codificação do material coletado 55 códigos foram criados e distribuídos dentro de 7 códigos gerais com a mesma temática para facilitar a análise dos dados, são eles: Segurança Internacional; Migração; Inserção Estratégica; Identidade; Democracia, governo e crises econômicas; Direitos Humanos e Inclusão Social; Cooperação e Desenvolvimento Econômico. Dentro do código geral de Migração, por exemplo, encontra-se 7 códigos como (1) xenofobia e formas de superação; (2) razões para migrar, (3) política migratória protecionista; (4) migração, criminalidade e securitização; (5) migração e questões humanitárias; (6) migração como fator para o desenvolvimento; (7) medidas de acolhimento a imigrantes no Brasil.

O código geral que mais apresentou referências no governo Rousseff foi o de Inserção Estratégica (110 referências), seguidos de Cooperação e Desenvolvimento Econômico (com 48 referências), Democracia, governo e crise econômica (46 referências), Direitos humanos e inclusão social (38 referências), Identidade (33 referências), Migração (29 referências) e, por fim, Segurança Internacional (16 referências).

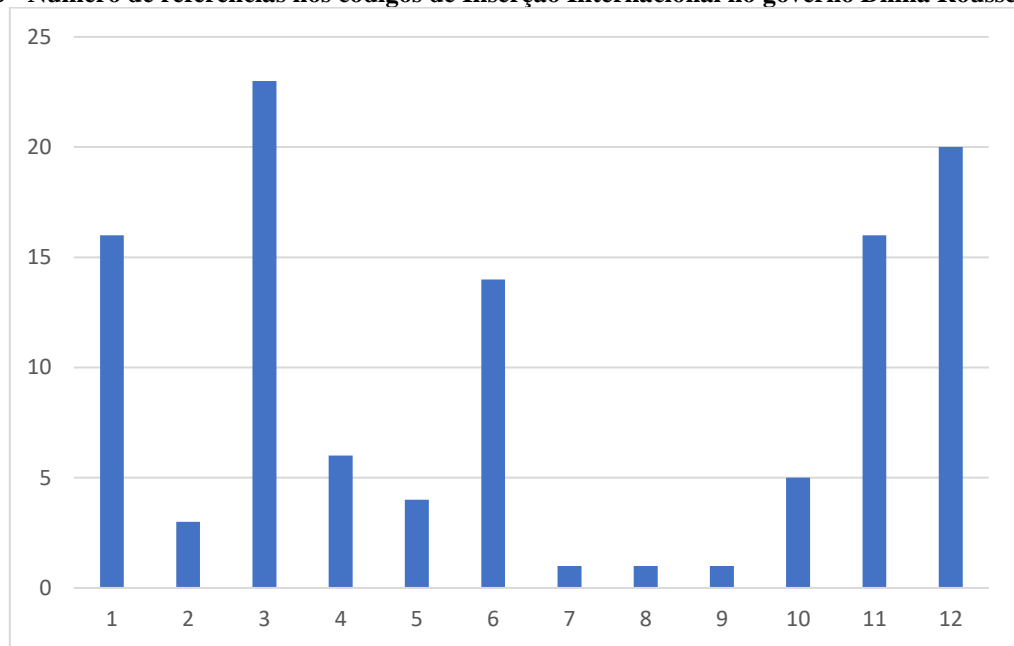
O código geral de migração no governo Rouseff ficou em sexto lugar, entre sete, em números de referências, ou seja, nos dez pronunciamentos coletados e analisado da presidenta 29 trechos se referia a temática migratória. Como podemos observar no gráfico 7, logo abaixo, dentro da temática migração o código 7 – medidas de acolhimento a imigrantes no Brasil apresentou o maior número de referências (9); seguidos do código 5 – migrações e questões humanitárias com 7 referências; código 4 – migração, criminalidade e securitização com 5 referências; código 2 – razões para migrar com 4 referências; código 6 – migração como fator para o desenvolvimento com 2 referências; seguidos dos códigos 1 – xenofobia e formas de superação e 3 – política migratória protecionista com apenas 1 referência respectivamente.

Gráfico 7 - Número de referências nos códigos de migração no governo Dilma Rouseff



Fonte: elaboração do autor

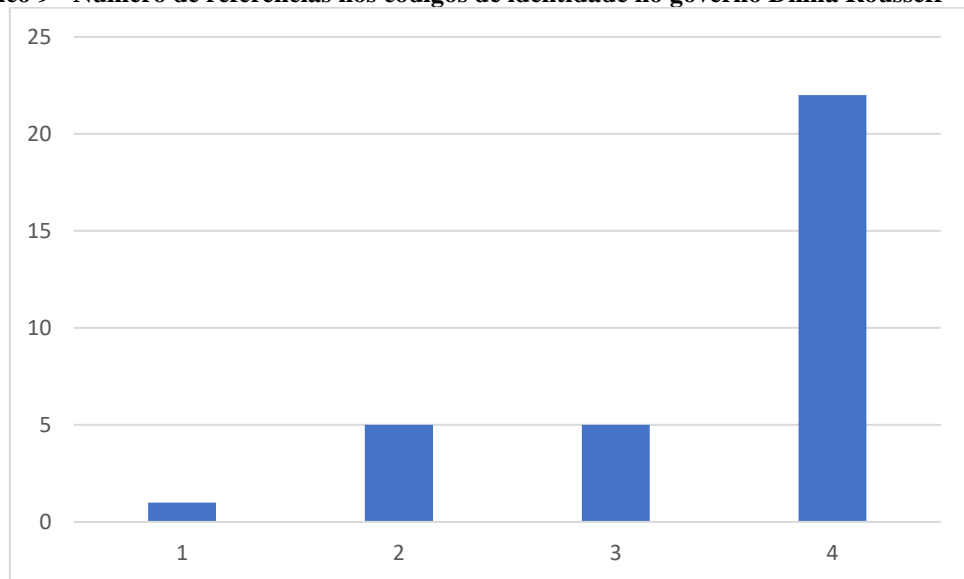
Assim como na gestão Lula, no governo de Dilma os temas mais recorrentes entre os pronunciamentos foram referentes as políticas de inserção estratégica. Conforme apontamos anteriormente foram 110 referências nesse código. No caso do governo Dilma, a inserção estratégica é composta por outros 12 códigos.

Gráfico 8 - Número de referências nos códigos de Inserção Internacional no governo Dilma Rousseff

Fonte: elaboração do autor

Conforme podemos notar no gráfico acima, os que mais tiveram referências foram; 3 – Inserção estratégica internacional e liderança, 23 referências; 12 – Apoio e cooperação bilateral com países da América do Sul e Latina, com 20 referências; 1 – Solidariedade a comunidade internacional e 11 – Assimetria de poder, reforma da ordem global e inclusão dos países em desenvolvimento tiveram 16 referências respectivamente; 6 – defesa do multilateralismo apresentou 14 referências; 4 – desigualdade econômica, COMEX e sistema financeiro, 6 referências; 10 – avaliação da atuação internacional e reafirmação do Brasil como potência média, com 5 referências; 5 – defesa dos valores da ordem liberal, 4 referências; 2 – política para atrair IED e negócios internacionais e; 7 – críticas aos países desenvolvidos, 8 – críticas ao protecionismo econômico e 9 – críticas ao Estado mínimo e ao neoliberalismo.

Se tratando do código referente à identidade, importante para esse trabalho uma vez que buscamos analisar como os governos mobilizam elementos discursivos para a construção da identidade internacional do Brasil, no governo Rousseff esse código ficou em quinto lugar, entre os sete. Como podemos observar no gráfico abaixo, dentro da temática geral de identidade há 4 códigos.

Gráfico 9 - Número de referências nos códigos de identidade no governo Dilma Rousseff

Fonte: elaboração do autor

O código 4 – fortalecimento da identidade sul-americana e integração foi o que mais apresentou referências (22), em seguida o código 2 – limitações da identidade sul-americana e integração e 3 – identidade nacional tiveram 5 referências respectivamente e, por fim, o código 1 – percepção dos atores externos sobre a identidade internacional do Brasil com apenas uma referência.

3.4.3 Padrões de variabilidade e consistência

Esta seção será dedicada a análise dos padrões de variabilidade e consistência do discurso. Busca-se nessa etapa averiguar se as ideias entre diferentes corpos discursivos se mantêm ou apresentam variabilidade. Como discutido na introdução deste trabalho, é esperado que o discurso mude entre uma pessoa e outra, mas é igualmente importante se manter atento aos padrões dentro de um mesmo discurso.

Em relação as temáticas migratórias no governo Dilma, o código “Medidas de acolhimento de imigrantes no Brasil” – no qual foi considerado trechos que demonstrassem a preocupação do governo brasileiro com o acolhimento de imigrantes, assim com políticas públicas para essa comunidade e medidas de integração com a comunidade brasileira – apresentou um maior número de referência, como mostrado na seção anterior. De maneira geral, os trechos dos pronunciamentos de Dilma que fazem parte desse código reforçam o quanto o Brasil está aberto para o acolhimento de imigrantes. Isso fica claro no pronunciamento da presidenta na abertura da 70ª Assembleia Geral das Nações Unidas, em setembro de 2015, na

cidade de Nova York, na qual fala especificamente sobre o aumento do fluxo de refugiados no mundo devido aos conflitos.

O Brasil é um país de acolhimento, um país formado por refugiados. Recebemos sírios, haitianos, homens e mulheres de todo o mundo, assim como abrigamos, há mais de um século, milhões de europeus, árabes e asiáticos. Estamos abertos, de braços abertos para receber refugiados (BRASIL, 2015a).

A ideia do Brasil como um país de acolhimento também fica evidente no pronunciamento durante a sessão plenária dos chefes de Estado e de governo dos BRICS, em julho de 2015, onde Dilma diz que “Nós, no Brasil, estamos comprometidos com dar apoio e resguardo para milhões de seres humanos que buscam uma nova pátria (BRASIL, 2015b).” Além de reforçar a identidade do Brasil como um país que sempre acolheu e sempre foi aberto para o recebimento de imigrantes, no mesmo código Dilma também reforça o quanto as questões da migração na atualidade devem ser atravessadas pela perspectiva dos direitos humanos. Conforme podemos notar em sua fala durante a VII Cúpula das Américas, em abril de 2015, onde afirma que “O século XXI requer também um novo enfoque sobre migração, que deve ser centrada nos direitos humanos dos migrantes, ser sensível ao crescimento dos fluxos migratórios entre países em desenvolvimento (BRASIL, 2015c).”

Em relação aos fluxos migratórios recebidos em seu governo, ainda nesse código, Dilma discursa sobre o acolhimento aos haitianos em uma declaração a imprensa realizada em Porto Príncipe, capital do Haiti, em 2012. Na ocasião Dilma afirma que “deixei claro, no entanto, que, como é da natureza dos brasileiros, estamos abertos a receber cidadãos haitianos que optem por buscar oportunidades no Brasil (BRASIL, 2012).” A presidenta também abordou a questão da criação do visto humanitário como uma medida adotada pelo Brasil para melhor acolhimento desses imigrantes.

O governo brasileiro – sensível às dificuldades sociais, econômicas e humanitárias enfrentadas pelo Haiti – criou categoria de visto permanente, exclusiva para haitianos, cuja concessão não fica subordinada à demonstração, por exemplo, de vínculo empregatício no Brasil, e isso por um prazo de cinco anos. Poderemos receber nessa categoria até 1.200 famílias haitianas por ano. Do mesmo modo, legalizaremos as que já se encontram no Brasil. Tudo isso, sem prejuízos dos vistos normais concedidos (BRASIL, 2012).

O código sobre migração e questões humanitárias foi o segundo em número de referências e nele a presidenta destaca as crises políticas e conflitos internacionais como fatores de risco as populações locais e a vulnerabilidade dos refugiados. O caso do menino sírio que foi encontrado morto em uma praia da Turquia em 2015, chamou atenção da imprensa internacional e colocou no centro do debate críticas as políticas migratórias protecionistas e a

necessidade de um olhar humanitário para a população de refugiados. A presidenta Dilma fez referência a esse caso em duas situações diferentes: a primeira em seu pronunciamento na 70ª Assembleia Geral das Nações Unidas, em 2015, no qual afirmou que “A profunda indignação provocada pela foto de um menino sírio morto nas praias da Turquia e pela notícia sobre as 71 pessoas asfixiadas em um caminhão na Áustria deve se transformar em ações inequívocas de solidariedade prática (BRASIL, 2015a)”; e a segunda, na fala de abertura na reunião ampliada com o então presidente do Equador, Rafael Correa, em janeiro de 2016, onde falou que “Nós vivemos em um mundo em que a questão dos refugiados, daqueles que procuram uma outra pátria, tem sido objeto da perplexidade geral quando se vê um menino morrendo nas praias da Turquia (BRASIL, 2016a)”.

Além da comoção em relação ao caso da morte da criança síria, a fala da presidenta na reunião ampliada com Rafael Correa também demonstrou preocupações em torno dos crimes internacionais que estão relacionados com aos fluxos migratórios – codificados em migração, criminalidade e securitização. O combate aos coites, que cobram valores altos para o transporte ilegal de migrantes, é uma grande preocupação da presidenta quando se trata dos fluxos migratórios da América Latina e fica evidente em sua fala de agradecimento ao presidente do Equador na qual afirma que “Por essa razão, agradei ao presidente Correa o importante apoio do Equador no combate à rede ilegal de "coites" que vêm atuando na região (BRASIL, 2016a)”. Dilma também abordou o tema em 2012, na declaração à imprensa em Porto Príncipe demonstrando preocupação com crimes que poderiam acontecer no processo de migração de haitianos para o Brasil.

Assinalei também que, nesse processo, devemos combater as redes criminosas de intermediários. Os chamados coites, que se aproveitam da vulnerabilidade de trabalhadores e suas famílias, submetendo-os, no trajeto do Haiti ao Brasil, a situações degradantes e desumanas, além de explorá-los cobrando taxas escorchantes (BRASIL, 2012).

Questões de conflitos armados e terrorismo, que também dialogam com a temática humanitária e com a criminalidade, aparecem nos pronunciamentos de Dilma, codificados em razões para migrar. Na fala da presidenta na 70ª Assembleia da ONU ela afirma que não se pode ter complacência com atos de barbárie como os do Estado Islâmico e relaciona esses episódios de violência ao aumento dos fluxos migratórios quando afirma que “Esse quadro explica, em boa medida, a crise dos refugiados pela qual passa atualmente a humanidade” (BRASIL, 2015a). Essa preocupação volta a aparecer, no mesmo ano, no pronunciamento da presidenta na planária dos chefes de Estado e de governo do BRICS, na ocasião Dilma aponta

os conflitos como grande razão dos fluxos migratórios.

Sabemos que conflitos armados causam morte e sofrimento a um inaceitável número de seres humanos; que milhões de homens e mulheres, o maior contingente desde a segunda guerra mundial, estão na situação de refugiados e outros tantos buscam abrigo em outros países, fortalecendo as correntes migratórias (BRASIL, 2015b).

Outra questão que também merece destaque é a relação dos fluxos migratórios com a identidade nacional. Assim como no governo Lula, em algumas ocasiões Dilma também aponta o quanto o Brasil é formado por diversas etnias e povos e o quanto devido a isso o país aprendeu a acolher bem os migrantes. No pronunciamento durante o almoço em homenagem a chanceler da Alemanha, Angela Merkel, em agosto de 2015, Rousseff afirma:

A Alemanha, nós sabemos, ela teve uma participação fundamental **no processo de construção da identidade brasileira**. Mais de 250 mil alemães migraram para o Brasil. Hoje, cerca de 5 milhões de brasileiros possuem antepassado alemão, entre eles Oscar Niemeyer [...]. Este arquiteto Oscar Niemeyer que é responsável pela construção de Brasília, ele é uma das contribuições, das grandes contribuições que o povo alemão deu ao povo brasileiro e **à formação da nossa nacionalidade** (BRASIL, 2015d, grifo nosso).

Como podemos observar acima, a presidenta destaca a importância da migração alemã para a construção da própria ideia de nacionalidade brasileira. O trecho foi atribuído ao código “identidade nacional” por se tratar de uma narrativa que reforça diretamente a construção da nossa própria nacionalidade. No entanto, outro elemento importante na fala acima, dessa vez de caráter mais analítico, é a relação da migração com o desenvolvimento nacional. Quando a presidenta aponta o trabalho de Oscar Niemeyer, e faz questão de reforçar sua descendência alemã, ela reforça o quanto a migração está relacionada com o desenvolvimento econômico, social e cultural de uma nação. Nesse sentido, o pronunciamento de Dilma na 70ª Assembleia da ONU reforça essa ideia quando afirma que “somos um país multiétnico, que convive com as diferenças e sabe a importância delas para nos tornar mais fortes, mais ricos, mais diversos, tanto cultural, quanto social e economicamente (BRASIL, 2015a)”, sendo esse trecho codificado em “migração como fator para o desenvolvimento”.

Portanto, podemos afirmar que os pronunciamentos analisados no governo Dilma em relação a questão migratória abrangem dois eixos temáticos gerais. O primeiro é, de certo modo, uma continuidade do que já havia no governo Lula de projetar uma imagem do Brasil como um país de acolhimento de migrantes com uma abordagem centrada nos direitos humanos. Essa projeção reforça a identidade internacional do Brasil como defensor dos direitos humanos e como um país que tem uma política migratória não centrada no protecionismo. Nesse eixo se

insere também os trechos sobre como os fluxos migratórios moldaram nossa identidade nacional e contribuíram para o desenvolvimento da nossa nação, sendo essa uma justificativa e exemplo do porque somos um país aberto para receber migrantes na atualidade. Por sua vez, o segundo eixo temático presente nos pronunciamentos também reforça a identidade internacional do Brasil para os direitos humanos, porém usando de uma narrativa centralizada nos conflitos internacionais, crises humanitárias e os crimes internacionais que afetam os migrantes. Dessa forma, o discurso de Dilma apresenta uma consistência em relação a como o Brasil se utiliza, na maioria das vezes, de espaços multilaterais para afirmar seu incomodo com os problemas globais e se afirmar enquanto um país que respeita o regime internacional de direitos humanos e crítico daqueles que não o fazem.

3.5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Portanto, como discutimos nesse capítulo, no primeiro mandato do governo Dilma Rousseff nota-se uma continuidade, e até mesmo um avanço, nos debates migratórios devido aos fluxos que continuaram crescentes. Algumas políticas para o acolhimento de migrantes foram importantes nesse período como, por exemplo, a criação do visto humanitário para os haitianos que começou com um limite de 1.200 famílias por ano, sendo o limite extinto posteriormente. A primeira COMIGRAR, apesar de não contar com a presença da presidenta, foi realizada em seu primeiro mandato e foi outra ação importante do governo por demonstrar vontade política de discutir a pauta e repensar as políticas públicas de maneira interministerial e interdisciplinar, ainda que muito desse evento tenha sido resultado dos esforços de organizações da sociedade civil e grupos de interesses na temática, como por exemplo associações de migrantes.

No entanto, o segundo mandato do governo Rousseff foi marcado por denúncias de escândalos de corrupção envolvendo diversos partidos políticos e grandes empresas brasileiras, resultados da Operação Lava-Jato, que por sua vez desencadeou em uma crise política agravada ainda mais pela crise econômica. Todo esse cenário turbulento na política doméstica fez com que as questões relacionadas a migração fossem deixadas de lado por parte do governo, assim também como a política externa de maneira geral sofreu uma redução no ativismo. Como podemos observar na discussão acerca da identidade internacional brasileira no multilateralismo e na assimetria de poder do sistema internacional, os problemas internos também foram responsáveis pela redução do ativismo brasileiro para reforma das instituições internacionais, como o Conselho de Segurança da ONU, e da busca por um papel de liderança

internacional. Da mesma forma, a política externa para região também enfrenta alguns desafios. O governo direciona o foco da atuação regional para a Unasul, e Mercosul deixa de ser prioridade, assim também como a América do Sul. Buscou-se nesse capítulo discutir acerca da identidade internacional do Brasil para a América do Sul, o multilateralismo na assimetria de poder e os direitos humanos por serem elementos tradicionais da política externa brasileira ao longo de sua história. E, através da análise do discurso, entender de que forma essas identidades se atravessam quando se trata de questões migratórias e como o governo mobiliza a temática migratória para o reforço dessas identidades.

Portanto, através da análise de discurso podemos afirmar que o nosso argumento inicial foi confirmado. Ou seja, no governo Dilma a retração econômica interna e a crise política geraram impactos na redução do ativismo internacional do Brasil e, conseqüentemente, na mobilização da política para as migrações como elemento constitutivo da identidade do país. Se olharmos puramente em termos quantitativos, a redução na mobilização de elementos discursivos da política para as migrações na constituição da identidade internacional fica evidente. Como apontado anteriormente, o governo Dilma foi o que teve menos pronunciamentos coletados, além de nenhum deles ser de conteúdo exclusivamente migratório e o código geral relacionado a migração foi um dos que teve menos referências atribuídas, apenas 29. No entanto, quando olhamos em termos qualitativos e analisamos os padrões de variabilidade e consistência, é importante reconhecer que o governo Dilma manteve uma narrativa acerca do que se compreende do Brasil reforçando a identidade internacional para os direitos humanos, para o multilateralismo e, em menor grau, para a América do Sul.

4 POLÍTICA EXTERNA, IDENTIDADE E DISCURSO MIGRATÓRIO NO GOVERNO MICHEL TEMER (2016-2018)

Conforme apontado no capítulo anterior, o governo Dilma Rousseff enfrentou muitos desafios econômicos e políticos. A situação começou a ficar ainda mais desafiadora quando a presidenta teve que lidar com manifestações massivas em 2013 por todo o país contra a proposta de aumento da tarifa do transporte público. Ademais, o governo foi marcado por dificuldades econômicas devido à queda dos preços das commodities e o envolvimento de muitos políticos em escândalos de corrupção. Dessa forma, o “país do futuro” parece ter atingido todo o seu potencial. (REIS; PÉREZ, 2019). Destarte, considerando todo o contexto de cisão política, foi implementado um golpe parlamentar e jurídico disfarçado de processo de *impeachment* que implicou no afastamento, sob alegação de crime de responsabilidade, da presidenta Dilma Rousseff, democraticamente eleita (PERRONE, 2019).

Após quase 14 anos no poder o Partido dos Trabalhadores deixa o governo para o Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), atual Movimento Democrático Brasileiro (MDB), e com isso rupturas e mudanças nas políticas doméstica e externa são anunciadas e esperadas. Dessa forma, o presente capítulo tem o objetivo de investigar como o governo Temer mobilizou discursivamente elementos de política migratória para a construção da identidade internacional do Brasil de modo atento as rupturas e mudanças em relação aos governos anteriores. As três primeiras seções desse capítulo têm o objetivo de discutir como a literatura da área das Relações Internacionais discute alguns elementos da identidade internacional do Brasil no governo Temer, principalmente em relação a América do Sul, ao multilateralismo e as políticas para as migrações relacionadas aos direitos humanos. Em seguida, é realizada a análise de discurso do governo Michel Temer que, por sua vez, está dividida em três subseções: uma dedicada a contextualização dos pronunciamentos, uma dedicada a codificação e outra para análise dos padrões de variabilidade e consistência. Por fim, é apresentado as considerações finais do capítulo.

4.1 A AMÉRICA DO SUL NA IDENTIDADE INTERNACIONAL DO BRASIL

De modo geral, a política externa do governo Temer é marcada por mudanças buscando um distanciamento dos governos anteriores. Uma das principais propostas da “nova política externa” desse governo seria a desideologização e a despartidarização das decisões de política

externa (SILVA, 2019; PERRONE, 2019; SARAIVA; VELASCO JUNIOR; 2016). Silva (2019) aponta que as mudanças na política externa de Michel Temer podem ser caracterizadas como de objetivos, aplicando a teoria de Charles Hermann¹, na qual as mudanças envolveriam as temáticas e os propósitos da política externa. Entre as áreas influenciadoras dessas mudanças, o autor aponta que, no caso do governo Temer, duas fontes desempenharam papéis opostos: o ambiente político doméstico e a burocracia. No caso do primeiro, o ambiente político doméstico teve um papel decisivo na ascensão do governo Temer quando setores da classe média, empresários e o setor financeiro apoiaram o processo de *impeachment* e esperavam por mudanças. Já em relação a burocracia, o autor aponta, que o Ministério das Relações Exteriores (MRE) funcionou como um papel oposto ao ambiente doméstico uma vez que serviram como limitadores de tais mudanças. Aqui é destacado a resistência de grupos no Itamaraty para a realização de mudanças bruscas. Perrone (2019), por sua vez, argumenta que a centralidade da burocracia do Itamaraty na condução das relações exteriores é quebrada uma vez que a diplomacia passa a ser implementada inicialmente sob comando do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), com a indicação de José Serra a pasta, e desenvolve-se sob as diretrizes de rompimento com a PEB “ideológica” e “partidária” dos governos PT.

Perrone (2019) aponta que a promessa de “desideologização” e a “despartidarização” da política externa brasileira é apresentada em diversas ocasiões, como a própria fala do chanceler Serra em seu discurso de posse onde afirmou que “a diplomacia voltará a refletir de modo transparente e intransigente os legítimos valores da sociedade brasileira [...] e não mais das conveniências e preferências ideológicas de um partido político e de seus aliados no exterior (PERRONE, 2019, p.130)”. Além disso, na cartilha chamada “Uma ponte para o futuro” na qual o PMDB apresenta suas diretrizes também fica claro que a diplomacia brasileira deveria adequar-se ao mundo globalizado sem deixar de lado oportunidades em razão de alinhamento político ou ideológico. No entanto, é importante ressaltar que a tentativa de reverter as iniciativas desenvolvidas pelo governo PT ao longo de 13 anos com a justificativa de uma desideologização é algo irrealizável em termos práticos. Além do mais, a própria decisão de

¹ O modelo teórico desenvolvido por Charles Hermann argumenta que as mudanças de política externa podem ser classificadas em quatro: de **ajustes**, a mudança de nível de esforço em uma ação; de **programa**, na qual apresenta mudanças no método para lidar com problemas; de **objetivo**, na qual o propósito e os problemas a serem focados são alterados; e, por fim, mudanças de **orientação internacional**, na qual a concepção do papel internacional do país sofre alteração. Além disso, as fontes que geram essas mudanças também são classificadas em quatro, são elas: o **líder**, quando usa sua energia e poder para redirecionar a política externa; a **burocracia**, quando a corrente institucional advoga pela mudança; a **reestruturação doméstica**, na qual segmentos políticos domésticos, base da governabilidade, se tornam agentes de mudança; e **choques externos**, quando ocorre mudanças drásticas no cenário internacional e apresentam impacto imediatos sobre os países (HERMANN, 1990 citado por SILVA, 2019).

indicar um político partidário e com pretensões políticas para a chancelaria brasileira alinhado ao esforço de marcar oposição a política externa do governo PT já é em si uma opção ideológica (SARAIVA; VELASCO JUNIOR, 2016; CASARÕES, 2016).

As mudanças propostas pelo novo governo têm impacto direto sob a política para a América do Sul. Conforme discutido nos capítulos anteriores vimos que ao longo dos governos PT o reforço da identidade do Brasil como um país voltado para a região e com pretensões de liderança regional foi algo buscado ao longo da gestão Lula e, com menor intensidade, na gestão Dilma. No entanto, com a posse do governo Temer a relação com a região atinge um rebaixamento uma vez que o próprio processo de *impeachment* é visto como uma questão negativa, tornando em um importante tópico de desgaste e fragilidade para o governo (PERRONE, 2019). Em termos de política externa a grande preocupação do governo Temer é a busca por investimentos para o Brasil afim de alavancar o país da recessão econômica. Desse modo, a integração regional é rebaixada puramente a aspectos econômicos e comerciais (PERRONE, 2019; SILVA, 2019; OLIVEIRA; PENNAFORTE; MARTINS, 2018; SARAIVA; VELASCO JUNIOR, 2016). A tentativa da chancelaria brasileira, ainda sob o comando de Serra, de aproximação com a Aliança do Pacífico pode ser entendida sob a ótica dessa prioridade do governo as relações comerciais (PERRONE, 2019; SARAIVA; VELASCO JUNIOR, 2016). Apesar de entendermos o abandono das pretensões políticas para a região como um retrocesso, é importante reconhecer, como apontou Silva (2019), que a aproximação com a Aliança do Pacífico fomentou o comércio do Brasil com os países do bloco e apresentou resultados superavitários recordes para o Brasil.

Outro ponto crítico na atuação brasileira para a América do Sul é sem dúvidas a questão da Venezuela, conforme sugere a literatura (REIS; PEREZ, 2019; REIS, 2019; SILVA, 2019; OLIVEIRA; PENNAFORTE; MARTINS, 2018; CASARÕES, 2016; SARAIVA; VELASCO JUNIOR, 2016). Desde o início do governo Temer, o país não poupou críticas ao vizinho sul-americano. De acordo com Casarões (2016), foram sete notas lançadas a imprensa referentes a Venezuela sendo algumas delas chamando atenção para os episódios do aprofundamento da crise econômica, as violações aos direitos humanos e o agravamento da questão humanitária. A nota do governo mais recente no momento em que o autor escrevia o artigo (no.296), consagrava o desejo do governo brasileiro de adotar medidas para a suspensão da Venezuela no Mercosul, isso fica explícito quando avalia que o país não incorporou alguns compromissos assumidos no bloco e que o Brasil irá avaliar “medidas jurídicas aplicáveis frente a esta realidade”. Ao assumir o papel de crítico o Brasil inviabiliza qualquer condição para atuar como medidor da crise na Venezuela (REIS, 2019; OLIVEIRA; PENNAFORTE; MARTINS, 2018).

A percepção de que Temer ajudou a orquestrar um golpe no Brasil contra a presidenta Dilma fez com que seu governo fosse alvo de questionamentos sobre a legitimidade e, juntamente com a continuidade dos escândalos de corrupção, a sua habilidade de seguir uma agenda de política externa foi fortemente afetada, assim também como sua capacidade de atuar regionalmente e no sul global (REIS; PEREZ, 2019). Vários países da região demonstraram apoio a presidenta Dilma, como a Venezuela, Bolívia, Equador e Cuba, além do secretário geral da Unasul, Ernesto Samper. O bloco sul-americano afirmou também, por meio de nota oficial, que o processo de impeachment contra a presidenta sem uma discussão profunda sobre os seus supostos delitos era um motivo de grande preocupação para a região. O governo Temer, por sua vez, divulgou notas rejeitando as manifestações desses países e da Secretaria Geral da Unasul (OLIVEIRA; PENNAFORTE; MARTINS, 2018). Vale também destacar que, durante da gestão Temer, na página oficial do bloco o espaço reservado para a foto do presidente do Brasil foi preenchido com a imagem da bandeira nacional (PERRONE, 2019).

A Unasul foi o bloco regional mais afetado com a decisão do governo de rebaixar a política externa regional apenas a objetivos econômicos e comerciais. A política de “desengajamento estratégico” teve continuidade, mesmo com a saída de Serra do ministério e com a posse de Aloysio Nunes, e resultou na decisão do governo brasileiro de suspender sua participação na Unasul em abril de 2018, assim também o fizeram a Argentina, Chile, Colômbia, Paraguai e Peru (REIS, 2019). A partir dessa situação o governo optou por seguir o caminho da ênfase comercial no Mercosul e negociações bilaterais com países do entorno, além da aproximação com a Aliança do Pacífico (PERRONE, 2019).

Reis e Pérez (2019) apontam que, de maneira geral, a habilidade de Temer de governar foi ameaçada pelos mesmos fatores econômicos, domésticos e internacionais que outrora foram enfrentados por Rousseff. Os autores também chamam atenção de que o governo Temer não representa uma ruptura total com a agenda do governo Dilma, mas se tratando da agenda para política doméstica e internacional houve uma ruptura em alguns pontos e continuidade em outros. Portanto, podemos afirmar que a prioridade da política externa interina para a América do Sul representa uma mudança, uma vez que a principal característica passa a ser questões comerciais e o abandono das pretensões políticas do Brasil na região, mas isso não significa necessariamente a mudança de toda política externa.

4.2 O BRASIL NO SISTEMA ASSIMÉTRICO E O MULTILATERALISMO

Conforme discutimos nos capítulos anteriores, assim também como na introdução, a defesa do multilateralismo dentro de um sistema marcado pela assimetria não é algo novo na política externa brasileira, mas representa uma tradição. Dessa maneira, o novo governo, ao menos na retórica, não dá sinais de mudanças bruscas nessa seara. Conforme aponta Casarões (2016), o início do novo governo é marcado pela proposta da “nova política externa” na qual 10 diretrizes são lançadas², entre elas a quarta diretriz diz respeito ao multilateralismo político e comercial que, segundo os autores, reiteram os princípios consolidados da política externa brasileira, além de não demonstrar intenções de romper com as linhas dos governos anteriores. No entanto, apesar do multilateralismo não ter sido abandonado ele foi ressignificado dando maior ênfase aos elementos econômicos em detrimento de políticos (SILVA, 2019).

Valença (2016), por sua vez, defende que diferentemente do projeto autonomista dos governos anteriores, no qual a autonomia era entendida como liderança, a política externa multilateral do novo governo deveria se manter integrada aos importantes centros de poderes (Estados Unidos e Europa) para se manter relevante. Apesar de não concordar com esse argumento, uma vez que entendemos a busca pela liderança na PEB como algo que de fato fez o Brasil chegar mais perto de um papel relevante no sistema internacional, o autor aponta que desde no início do governo Temer já foi possível notar essa tendência de redução do papel de protagonismo em relação a liderança regional e internacional, uma vez que o governo não teria capital político e econômico para sustentar tal ambição. No entanto, salientamos que essa tendência não é novidade do governo Temer, mas que já podia ser percebida ao longo da gestão Rousseff, conforme discutimos no capítulo anterior. Dessa forma, o multilateralismo na gestão Temer é marcado por busca de objetivos de curto e médio prazo voltados ao caráter pragmático do desenvolvimento econômico e comercial (VALENÇA, 2016).

Apesar da tentativa de aproximação com os Estados Unidos ser justificada como uma forma de atrair investimentos e inserir o país nas cadeias globais de valor, na prática foi uma estratégia que trouxe poucos resultados para o país. A tentativa do Brasil de se aproximar as

² A primeira diretriz apresenta o objetivo de fazer com que a PEB seja orientada pelos valores da nação e não de um partido, ela se refere, portanto, a desideologização da política externa e representa uma ruptura com o governo anterior. Já a segunda diretriz (democracia e direitos humanos), a terceira (meio ambiente) e a quarta (multilateralismo) reforçam os princípios já consolidados na PEB. A quinta (iniciativas de comércio), sexta (negociações comerciais) e décima (aumento da produtividade e competitividade) surgiu da necessidade do país em negociar acordos bilaterais comerciais. Já a sétima (América Latina), oitava (parceiros tradicionais) e nona (novos parceiros) apresentam, na perspectiva dos autores, mudanças retóricas uma vez que já vinham acontecendo desde o governo Rousseff (CASARÕES, 2016).

grandes economias mundiais também se refletiu no pedido formal, em 2017, de adesão a Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE), conhecida como o “clube dos ricos”. Essa adesão afetaria significativamente a capacidade brasileira de atuar como liderança dos países em desenvolvimento e os emergentes e seria uma ameaça a estratégia de inserção internacional do Brasil que tinha como eixo o sul global (OLIVEIRA; PENNAFORTE; MARTINS, 2018). Essa solicitação de entrada na OCDE também pode ser interpretada como uma tentativa do governo Temer de “renovar as credenciais” do Brasil como um país seguro economicamente e estável politicamente para receber investimentos estrangeiros, uma vez que a credibilidade do país foi colocada em xeque devido ao processo de *impeachment* (SILVA, 2019).

É importante destacar que após a recuperação dos Estados Unidos na crise de 2008, o BRICS teve sua habilidade reduzida de desafiar a ordem política e financeira e as assimetrias entre os membros se tornaram mais proeminentes com o passar do tempo (REIS; PEREZ, 2019). A atuação brasileira no BRICS durante o governo Temer reforça o que já apontamos anteriormente – que o multilateralismo não foi abandonado devido a tradição brasileira, mas foi ressignificado – uma vez que o governo Temer viu o BRICS como o primeiro meio de conseguir sair da crise e atrair investimentos, reduzindo a atuação no bloco aos aspectos econômicos (SILVA, 2019). A decisão de Temer de não participar da reunião do G20 em junho de 2017 coloca em xeque sua habilidade de usar os fóruns multilaterais para destacar os interesses do Brasil conforme faziam os governos anteriores. Ademais, na visita a Rússia, também em junho de 2017, o presidente Vladimir Putin não recebeu Temer no aeroporto evidenciando a falta de legitimidade, além do deslize que o governo cometeu ao anunciar no site oficial uma visita a União Soviética. Em seguida, Temer seguiu viagem para a Noruega quando foi anunciado que o país cortaria pela metade a ajuda financeira para proteção da floresta Amazônica devido ao aumento do desmatamento nos últimos anos (REIS; PEREZ, 2019).

A atuação brasileira, sob o comando do governo Michel Temer, em um sistema internacional no qual prevalece a assimetria de poder e o multilateralismo é fortemente marcada pela falta de legitimidade do governo, pela reaproximação as grandes potências como estratégia para se fortalecer, pelo abandono das aspirações brasileiras de reformas e críticas as assimetrias de poder, além do foco nas questões comerciais e econômicas. No documento “Uma ponte para o futuro” divulgado pelo PMDB e que o governo baseava suas ações, o texto não apresenta nenhuma referência aos objetivos de longo prazo da política externa brasileira, como a reforma do Conselho de Segurança da ONU, a defesa dos direitos humanos e ao fortalecimento de

órgãos multilaterais que são responsáveis por gerir as finanças internacionais e o comércio global. A falta de credibilidade do governo Temer no plano externo, portanto, fez com que o país passasse da estagnação ao acúmulo de prejuízos na inserção internacional, isto é, o Brasil passou a ter uma perda significativa de relevância no cenário internacional (OLIVEIRA; PENNAFORTE; MARTINS, 2018).

4.3 POLÍTICA PARA AS MIGRAÇÕES E FLUXOS MIGRATÓRIOS NO GOVERNO MICHEL TEMER (2016-2018)

Conforme discutido nos capítulos anteriores, o multilateralismo é o espaço no qual o Brasil se utiliza tradicionalmente para defesa dos direitos humanos como forma de reforçar seu compromisso com o regime e, conseqüentemente, sua identidade como país comprometido internacionalmente com os direitos humanos. Os temas relacionados as migrações internacionais, por sua vez, se inserem nessa agenda. Os direitos humanos no governo Temer, como apontado na seção anterior, foram contemplados nas diretrizes da “nova política externa” de José Serra sem a intenção de romper com a linha que já era adotada anteriormente, mas que reiteravam os princípios consolidados na política externa brasileira. Vale destacar, como já mencionado, que o governo Temer adotou uma postura crítica a Venezuela – país responsável pelo principal fluxo migratório ao longo do seu governo – justamente em relação ao agravamento da situação humanitária e as violações aos direitos humanos (CASARÕES, 2016).

A situação da Venezuela começou a chamar atenção da mídia internacional principalmente a partir de 2017 devido ao agravamento das condições de vida da população que afetou diversas áreas. Estima-se que devido a fome, 6 em cada 10 venezuelanos perderam aproximadamente 11kg ao longo de 2017. O número de famílias em situação de pobreza extrema passou de 23,6% em 2014 para 61,2% no mesmo ano. O resultado de toda essa crise é a grande quantidade de venezuelanos buscando refúgio e melhorias de vida em outros países, principalmente os vizinhos como o Brasil – de acordo com a primeira rodada de monitoramento do fluxo migratório venezuelano realizado pela OIM aponta que dos 3.516 entrevistados nas cidades de Boa Vista e Pacaraima, ambas no estado de Roraima, 67% deixaram o país por razões econômicas e laborais e 22% por falta de alimentos e serviços médicos (VECCHIO; ALMEIDA, 2018).

O crescente fluxo migratório ao longo do governo Temer representou um desafio para a gestão e suas medidas foram questionadas se de fato estavam alinhadas a uma perspectiva de direitos humanos, como tradicionalmente é relacionada, ou a uma dinâmica de securitização

dos fluxos migratórios. Feldman-Bianco (2018), ao analisar a mobilidade humana de forma geral, aponta que dentro de um sistema marcado pelo capitalismo neoliberal, as políticas para migração geralmente estão marcadas pela securitização uma vez que a agenda está sempre acompanhada por preocupações com o tráfico de pessoas, contrabando de migrantes, imigração ilegal. Na perspectiva da autora, as organizações internacionais, principalmente as agências vinculadas ao sistema ONU, desempenham um papel importante nesse processo de se propor a proteger a dignidade e os direitos humanos dos migrantes independente do status migratório, mas sem deixar de usar a linguagem neoliberal que reforça a securitização tais como migração segura, ordenada e regular, imigrante irregular ou ilegal tornando importante a problematização e desconstrução dessas categorias. Ainda de acordo com a autora, as políticas globais para as migrações apresentam uma contradição e tensões que são inerentes a noção de proteção dos imigrantes e proteção das fronteiras e que tem engrenado em um processo crescente de criminalização de pessoas e controle militarizado de fronteiras e cidades.

Em relação ao fluxo migratório de venezuelanos no governo Temer, Niño (2018) destaca que os fluxos massivos de migrantes representam um enorme desafio para os países receptores uma vez que eles têm que tomar decisões que promovam um equilíbrio entre uma abordagem centrada na segurança nacional e nas questões humanitárias. Portanto, o autor apresenta uma análise dos principais atores domésticos e internacionais envolvidos na gestão do fluxo migratório venezuelano e quais tratamentos são dados a questão. Primeiramente é apresentado o governo de Roraima e a Prefeitura de Boa Vista como atores que são dominados por uma visão negativa da migração. Isso fica evidente com o episódio de deportação de venezuelanos nos primeiros anos de chegada ao Brasil, além da demanda por parte desses governos subnacionais de um maior controle fronteiriço. Já a sociedade civil e a mídia são apresentadas como atores relevantes que atuam de forma ambígua, ou seja, com atitudes que reforçam tanto a visão negativa e securitária quanto a abordagem dos direitos humanos. As entidades e instituições públicas, por seu turno, são destacadas pelo papel importante na cobrança da garantia de direitos humanos como, por exemplo, a Justiça Federal em Roraima que impediu a deportação em 2016 de mais de 450 venezuelanos em situação irregular. E, por fim, as organizações internacionais que são atores que desempenham um papel importantíssimo na prestação de assistência a refugiados e imigrantes, por exemplo, as agências da ONU que foram fundamentais no processo de interiorização dos venezuelanos para outros estados do Brasil.

Diferentemente de Feldman-Bianco (2018), que realiza uma crítica a como dentro do capitalismo neoliberal as instituições internacionais estão a serviço dos Estados e, portanto, contribuem com os interesses dos mesmos incluindo o reforço da retórica de securitização, Niño

(2018) apresenta uma abordagem mais branda destacando como os atores citados acima contribuem com uma abordagem baseado nos direitos humanos e no acolhimento humanitário de migrantes em situação de vulnerabilidade. Além dos atores citados acima, Niño (2018) também destaca como as medidas do presidente Michel Temer dialogam nessa dicotomia entre controle da imigração e garantia de direitos e afirma que ao mesmo tempo em que se apresentam avanços na garantia desses direitos, há também medidas restritivas que provocam retrocesso.

É importante destacar que o governo Michel Temer, junto com o Grupo de Lima, tomou posição reconhecendo a crise na Venezuela e inclusive pedindo, em conjunto com os 11 países que fazem parte do grupo, intervenção da ONU. Apesar disso, os países da região que fazem parte desse grupo não tomaram ações conjuntas para garantia dos direitos dos imigrantes. O fato de o governo Venezuelano negar a existência de uma crise que é responsável pela expulsão de sua população também dificulta a criação de políticas de dupla face, isto é, a parceria entre os dois governos. Por outro lado, as primeiras visitas do governo federal em Roraima foram realizadas pelo ministro da Justiça, Defesa e do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência evidenciando o caráter securitário atribuído pelo governo. Na ocasião foi incluída a intensificação da fiscalização fronteira através do aumento de efetivos da Polícia Federal, Polícia Rodoviária Federal e do Exército Brasileiro. O Conselho Nacional dos Direitos Humanos chegou a criticar as medidas alertando que havia um excesso de militarização na resposta humanitária dada aos venezuelanos e que ia de encontro com a nova Lei de Migração por preconizar a substituição do paradigma da segurança nacional pela abordagem dos direitos humanos (NIÑO, 2018).

A nova Lei de Migração é um ponto interessante da política para as migrações no governo Temer que merece destaque. Apesar da lei ser aprovada em seu governo e mudar o paradigma legal no acolhimento de migrantes, vale ressaltar que a muito tempo já se discutia no Brasil mudança legislativa nessa agenda. Conforme apontamos no capítulo anterior, as discussões do novo projeto começaram a acontecer no governo Rousseff, mas foi interrompido devido à instabilidade política que o governo enfrentava. O foco governamental naquele contexto se resumia a sobrevivência do processo de *impeachment* e o equilíbrio das contas públicas (UEBEL, 2017). A Lei n. 13.445/2017, conhecida popularmente como nova Lei de Migração, trouxe importantes avanços no acolhimento dos migrantes no Brasil, talvez o maior deles foi justamente a ruptura do paradigma da segurança nacional e o enfoque nos direitos humanos dos migrantes. O artigo 3º trata dos princípios da política migratória brasileira tais como a universalidade, indivisibilidade e interdependência dos direitos humanos; a acolhida humanitária; a promoção da entrada regular e de regularização documental; repúdio e prevenção

a xenofobia, entre outros pontos. No artigo 4º trata das garantias aos migrantes tais como direito a reunião familiar; acesso aos serviços públicos de saúde e assistência social; liberdade de circulação em território nacional; direitos e liberdades civis, sociais, culturais e econômicos, entre outros (OLIVEIRA, 2017).

No entanto, apesar dos avanços que a nova legislação apresenta, é importante destacar que sua aprovação pelo presidente Michel Temer veio acompanhada de 20 vetos em pontos importantes. Entre os vetos destacam-se a proposta da casa civil em relação a definição de migrantes argumentando que o conceito estava demasiado amplo, uma vez que embarcava o imigrante, emigrante, apátridas e residente fronteiriço. Veto também ao artigo que classificavam as pessoas em mobilidade, e que respondem em liberdade por algum delito, como parte do grupo vulnerável. Além disso, partiram do Ministério da Justiça e Segurança Pública e a Advocacia Geral da União e do Gabinete de Segurança Institucional vetos à livre circulação de povos originários em regiões fronteiriças, além do veto ao artigo que concedia anistia a migrantes em situação irregular que ingressaram no Brasil até julho de 2016 (OLIVEIRA, 2017).

Portanto, ao longo da gestão Temer o principal desafio migratório é o fluxo de venezuelanos que deixam seu país devido à crise econômica e política. A gestão desse fluxo migratório envolve vários atores que, por sua vez, reforçam diferentes perspectivas. Percebe-se então que a atuação do presidente Michel Temer é dotada inicialmente de uma preocupação com a segurança nacional e que, como aponta Niño (2018), não está vinculada de modo direto com nenhuma estratégia de inserção internacional como havia nos governos anteriores. No entanto, é importante destacar alguns avanços na matéria de direitos humanos como a aprovação da nova Lei de Migração (ainda que tenha sido uma herança do governo anterior e que Temer tenha vetado artigos importantes), além da contribuição do governo com agências da ONU no processo de interiorização dos venezuelanos para outras cidades brasileiras onde essa população teria mais acesso a serviços de saúde, educação e empregos.

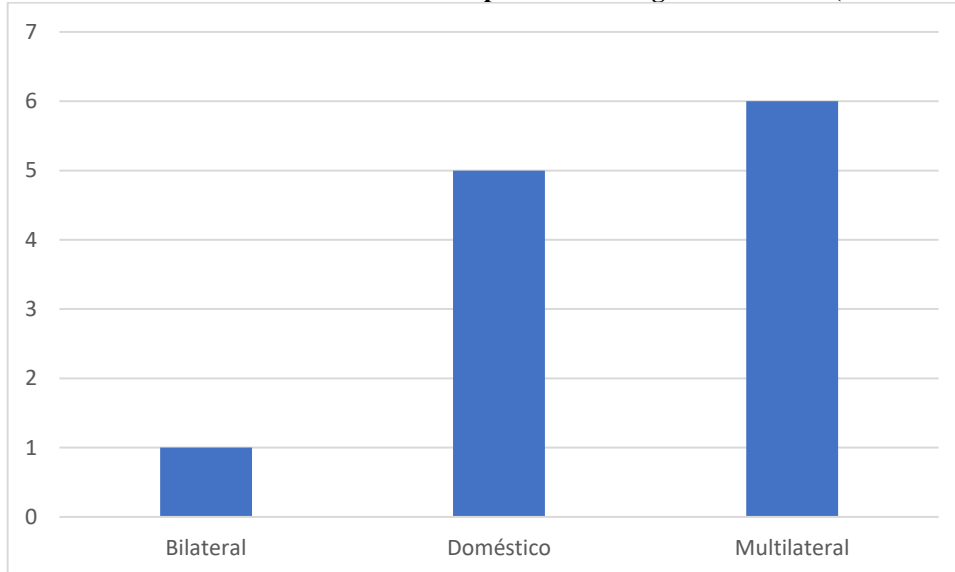
4.4 ANÁLISE DOS DISCURSOS MIGRATÓRIOS NO GOVERNO MICHEL TEMER

Conforme critérios já explanados nos capítulos anteriores e na introdução desse trabalho, foram coletados 12 pronunciamentos referentes ao governo Michel Temer e serão analisados nas seções a seguir.

4.4.1 Contextualização discursiva

A primeira etapa antes da análise de discurso em si consiste na observação do contexto discursivo do material coletado. Como já discutido, esta etapa é essencial para formularmos hipóteses sobre a função e efeito do corpo discursivo. O nível no qual o pronunciamento foi realizado, isto é, doméstico, bilateral e multilateral é a primeira característica a ser observada, como podemos notar no gráfico abaixo.

Gráfico 10 - Pronunciamentos analisados por âmbito no governo Temer (2016-2018)



Fonte: elaboração do autor

O critério de inclusão para cada nível consistiu na observação do público alvo para qual o pronunciamento foi realizado. Pronunciamentos apenas com presença de ministro e membros do governo brasileiro foram classificados como domésticos, aqueles que havia representantes de outro país para tratar tema de interesses das duas partes foram classificados como bilaterais e, por fim, aqueles com representantes de mais de um país com temas de interesses de todos presentes foram classificados como multilateral. Nota-se que no governo Temer os pronunciamentos em nível multilateral foram os que apresentaram maior quantidade, 6 ao total (representando metade do material coletado). Apesar do governo Temer ter sido reconhecido por quase todos os países do mundo e pelas organizações internacionais, o governo também foi marcado por uma baixa credibilidade internacional – principalmente em relação a capacidade do Brasil de entregar aquilo que prometia – além de uma redução da busca brasileira por um papel de liderança. Desse modo, o governo não se intimidou de fazer uso dos ambientes multilaterais principalmente como uma possibilidade de conseguir investimentos e de reforçar

a legitimidade do governo brasileiro. Cabe destacar também, como já mencionado, que o multilateralismo é uma tradição na política externa brasileira de longa data. Os pronunciamentos a nível doméstico, por seu turno, ocuparam a segunda posição com 5 e os de nível bilateral ficaram em último lugar com apenas 1 pronunciamento.

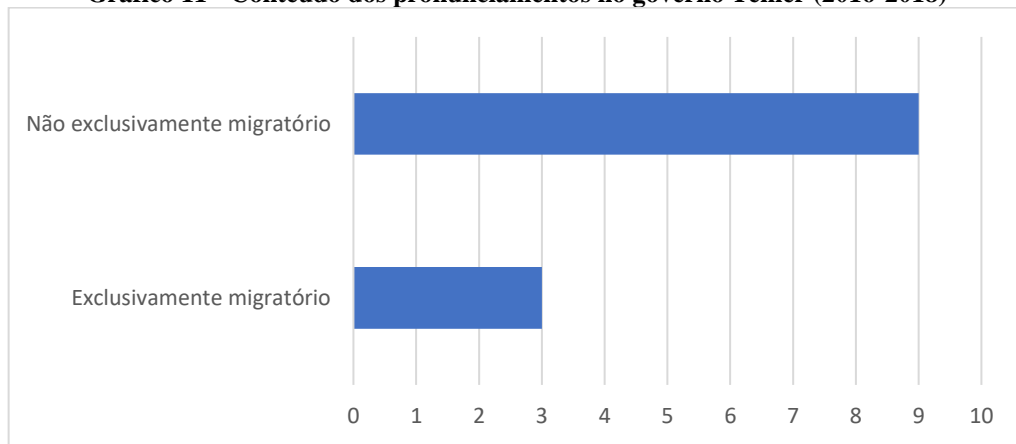
Tabela 6 - Cidades e países dos pronunciamentos analisados do governo Temer (2016-2018)

Cidade/País	Total
Boa Vista/Brasil	1
Brasília/Brasil	2
Hangzhou/China	1
Nova York/Estados Unidos	4
São Paulo/Brasil	3
Xiamen/China	1
Total Geral	12

Fonte: elaboração do autor

A localização onde os pronunciamentos foram realizados é outro ponto levado em consideração. Observa-se na tabela acima que a metade dos pronunciamentos, seis entre os doze, aconteceram no Brasil entre as cidades de São Paulo, Brasília e Boa Vista. Os Estados Unidos ocupam o segundo destino com maior número de pronunciamentos, quatro entre os dozes. É importante deixar claro que a quantidade de pronunciamentos no país norte americano não tem relação com a estratégia de aproximação dos dois países. Na verdade, esses pronunciamentos foram feitos no âmbito da Assembleia Geral das Nações Unidas que tem sede em Nova York. Por fim, a China ocupa o terceiro destino dos pronunciamentos, dois entre os doze, um na cidade de Xiamen e outro em Hangzhou, ambos em eventos do BRICS.

Em relação ao conteúdo dos pronunciamentos, um quarto do material coletado apresentou conteúdo exclusivamente migratório, isto é, três pronunciamentos de doze, como podemos observar no gráfico abaixo. Observa-se que, em comparação com os governos analisados anteriormente, o governo Temer foi o que apresentou uma maior quantidade de pronunciamentos exclusivamente migratório. Vale lembrar que na gestão Rousseff não houve nenhum e no governo Lula foram três entre dezessete.

Gráfico 11 - Conteúdo dos pronunciamentos no governo Temer (2016-2018)

Fonte: elaboração do autor

Além disso, de maneira geral, o governo Temer foi o que mais teve pronunciamentos com temática migratória considerando o tempo de governo. Foram 12 pronunciamentos para um período de dois anos no governo, enquanto Lula teve 17 no período de oito anos e Dilma Rousseff 10 para seis anos. Essa maior quantidade de pronunciamentos no governo Temer, assim também como a maior quantidade em relação ao conteúdo exclusivamente migratório, é uma evidência de que a agenda migratória recebeu um pouco mais de atenção nesse governo justificada pela intensidade do fluxo de migrantes venezuelanos no Brasil.

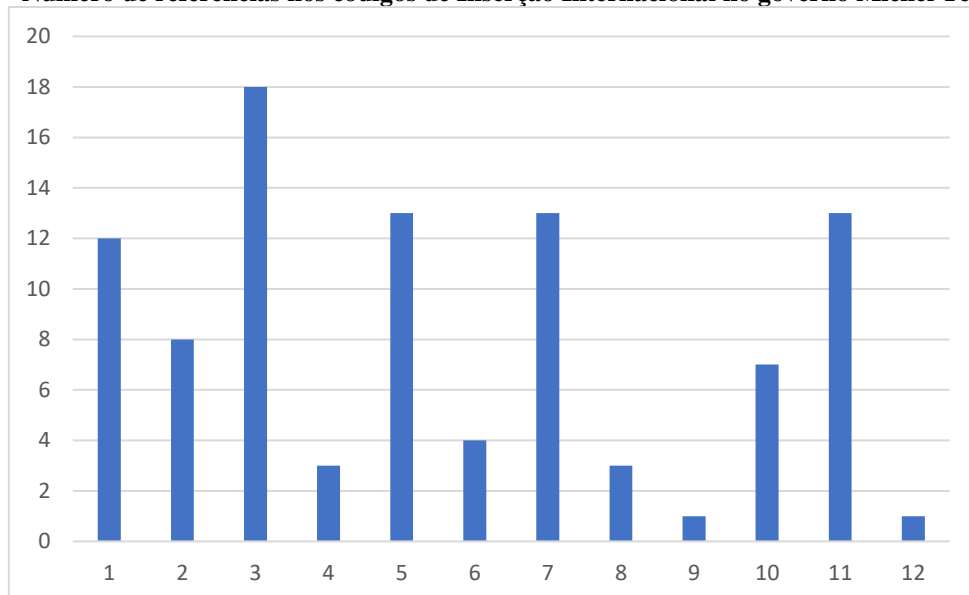
4.4.2 Codificação

Após a coleta do material, deu-se início a etapa de codificação através do *software Nvivo*. Na etapa de codificação dos pronunciamentos de Temer seguimos os mesmos critérios em relação ao governo Lula e Dilma. Primeiramente, foi realizada a leitura atenta do material com a finalidade de identificar as ideias teóricas e descritivas e registrar essas ideias a um mesmo código temático. Assim como apontado na codificação do governo Rousseff, uma característica presente também na codificação de Temer é que os códigos já haviam sido criados no governo Lula e Dilma de maneira que trechos que correspondessem a ideias teóricas de códigos que já haviam sido criados eram atribuídos a eles, só havendo necessidade de criar novos a partir da emergência de temas antes não codificados. Em segundo lugar, nessa etapa de codificação as notas de memória que também já haviam sido criadas anteriormente passaram por revisão e readequação com a finalidade de ampliação das definições a partir das ideias teóricas encontradas no material referente ao governo Temer. Assim como na etapa de codificação dos governos anteriores, preservou-se também a dinâmica de criar códigos descritivos e analíticos.

Ao final do processo de codificação do material coletado do governo Temer, foram criados 7 códigos gerais para facilitar a análise dos dados, são eles: Segurança Internacional; Migração; Inserção Estratégica; Identidade; Democracia, governo e crises econômicas; Direitos Humanos e Inclusão Social; Cooperação e Desenvolvimento Econômico. No código geral de Migração, por exemplo, podemos encontrar 9 códigos como (1) xenofobia e formas de superação; (2) razões para migrar; (3) política migratória protecionista; (4) política migratória brasileira como exemplo; (5) migração, criminalidade e securitização; (6) migração e questões humanitárias; (7) migração como fator para o desenvolvimento; (8) medidas de acolhimento a imigrantes no Brasil; e (9) experiência migratória pessoal.

Os códigos que mais apresentaram relevância, considerando o número de referências, do governo Michel Temer foram inserção estratégica (96 referências), seguido de migração (61 referências), em terceiro lugar ficou democracia, governo e crises econômicas (47 referências), em quarto direitos humanos e inclusão social (24 referências), em quinto cooperação e desenvolvimento econômico (22 referências), sexto lugar ficou com identidade (17 referências) e, por fim, o código de segurança internacional (15 referências).

Gráfico 12 - Número de referências nos códigos de Inserção Internacional no governo Michel Temer

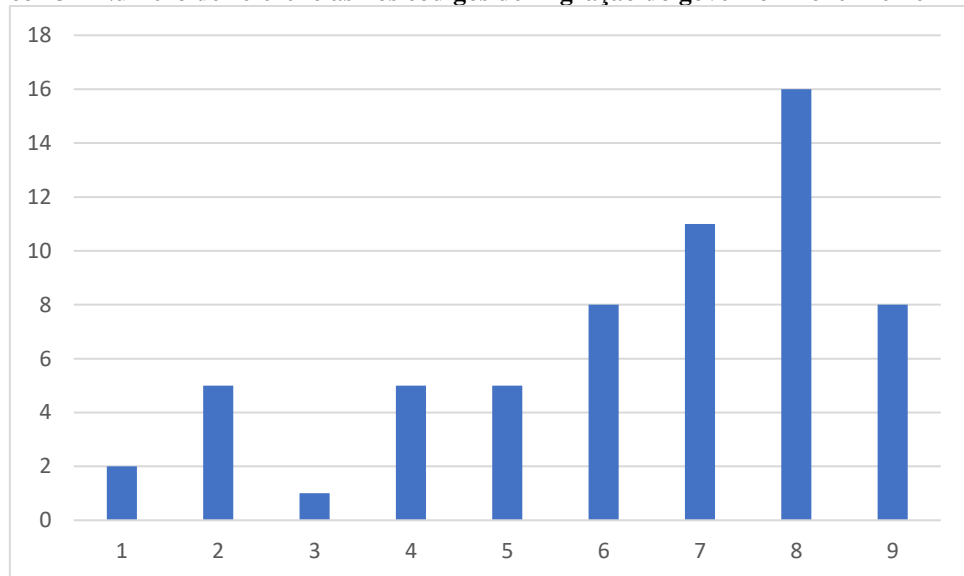


Fonte: elaboração do autor

Conforme observa-se no gráfico acima, dentro do código geral inserção internacional o código 3 – inserção estratégica internacional e liderança foi o que mais apresentou referências (18 no total); os códigos 5 – defesa de políticas neoliberais e Estado mínimo, 7 – defesa do multilateralismo e 11 – assimetria de poder, reforma da ordem global e

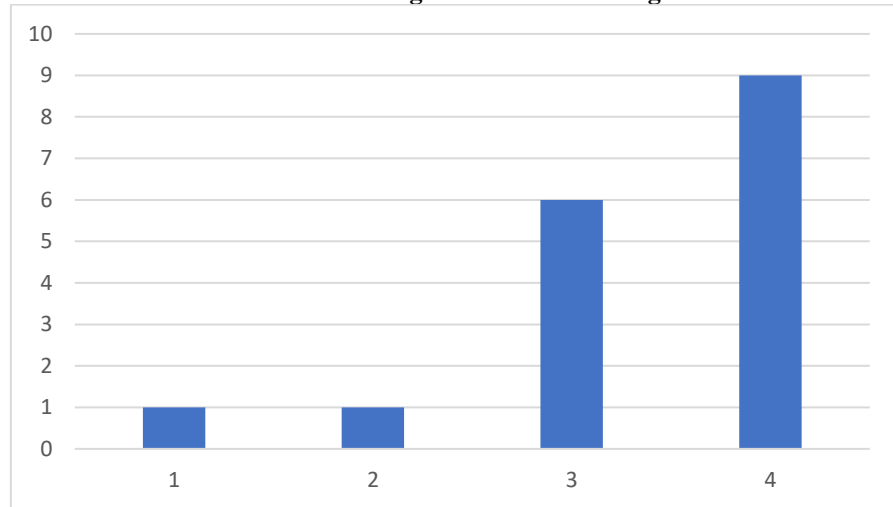
inclusão dos países em desenvolvimento apresentaram 13 referências respectivamente, ficando em segundo lugar; o código 1 – solidariedade a comunidade internacional ocupa a terceira posição com 12 referências; código 8 – política para atrair IED e negócios internacionais totaliza 8 referências; código 10 – avaliação da atuação internacional e reafirmação do Brasil como potência média vem logo em seguida com 7 referências; o código 6 – defesa dos valores da ordem liberal apresenta 4 referências; os códigos 4 – desigualdade econômica, COMEX e sistema financeiro e o 8 – críticas ao protecionismo econômico ambos apresentam 3 referências; e os códigos 9 – críticas ao Estado mínimo e ao neoliberalismo e 14 – apoio e cooperação bilateral com países da América do Sul e Latina apresentam apenas 1 referência, respectivamente.

Gráfico 13 – Número de referências nos códigos de migração do governo Michel Temer



Fonte: elaboração do autor.

Em relação ao código geral de migração, o segundo com maior quantidade de referências e o que particularmente mais nos interessa aqui, como podemos ver no gráfico acima, o código 8 – medidas de acolhimento de imigrantes no Brasil apresentou 16 referências; o código 7 – migração como fator para o desenvolvimento fica em segundo lugar com 11 referências; os códigos 6 – migração e questões humanitárias e o 9 – experiência migratória pessoal são compostos por 8 referências, respectivamente; os códigos 2 – razões para migrar, 4 – política migratória brasileira como exemplo e 5 – migração, criminalidade e securitização, todos com 5 referências; seguidos do código 1 – xenofobia e formas de superação com duas referências e; por fim, código 3 – política migratória protecionista.

Gráfico 14 - Número de referências nos códigos de identidade do governo Michel Temer

Fonte: elaboração do autor.

Por fim, o código geral de identidade, também importante para a temática desse trabalho, é composto pelo código 4 – fortalecimento da identidade sul-americana e integração com o maior número de referências (9 no total), seguidos do código 3 – identidade nacional com 6 referências. Os códigos 1 – percepção dos atores externos sobre a identidade internacional do Brasil e o 2 – limitações da identidade sul-americana e integração apresentam apenas 1 referência cada um.

4.4.3 Padrões de variabilidade e consistência

A análise dos padrões de variabilidade e consistência, como já discutido ao longo deste trabalho, busca observar se as ideias entre diferentes corpos discursivos se mantêm ou apresentam variabilidade. Dessa forma, é necessário ficar atento para as variabilidades entre diferentes pronunciamentos, mas também dentro de um mesmo.

No código com o maior número de referências em relação a temática migratória, medidas de acolhimento de imigrantes no Brasil, o governo Temer segue a linha dos governos anteriores de reafirmar o quanto o Brasil é um país aberto para o acolhimento de imigrantes. Em sua fala na reunião do Alto Nível sobre Grandes Movimentos de Refugiados e Migrantes e, que aconteceu na sede da ONU em 2016, o presidente dedica bastante atenção para a crise de refugiados no mundo e afirma que “O Brasil, nos últimos anos, recebeu mais de 95 mil refugiados, de 79 diferentes nacionalidades. Temos plena consciência de que o acolhimento de refugiados é uma responsabilidade compartilhada” (BRASIL, 2016b). Ainda no mesmo pronunciamento o presidente usa o projeto da nova Lei de Migração, que naquele ano ainda

estava em fase de aprovação, como forma de exemplificar o quanto o Brasil está avançando no acolhimento de migrantes e chama atenção para a não criminalização dos movimentos migratórios. Temer afirma que “em nosso Parlamento, encontra-se já em estágio avançado, uma nova lei de migrações. O nosso objetivo é garantir direitos, facilitar a inclusão e não criminalizar a migração” (BRASIL, 2016b).

O foco nos refugiados também aparece na fala de abertura do presidente no Debate Geral da 71ª Assembleia das Nações Unidas, também em 2016, onde afirma que “damos abrigo a refugiados e migrantes, como pude reiterar também no encontro de ontem” e em seguida fala da importância da inclusão ao destacar a delegação de refugiados nos Jogos Olímpicos do Rio de Janeiro quando afirma que “pela primeira vez aliás, uma delegação de refugiados competiu nos Jogos Olímpicos. Por meio do esporte, pudemos promover a paz, lutar contra a exclusão e combater o preconceito” (BRASIL, 2016c). Já no Debate Geral da 72ª Assembleia das Nações Unidas, em 2017, o presidente destaca a nova Lei de Migração, que naquele contexto já havia sido aprovada.

Temos hoje, meus senhores, uma das leis de refugiados mais modernas do mundo. Acabamos de modernizar também nossa lei de migração, pautados pelo princípio da acolhida humanitária. Temos concedido vistos humanitários a cidadãos haitianos e sírios. E temos recebido milhares de migrantes e refugiados da Venezuela (BRASIL, 2017a).

É importante notar que na fala acima o presidente destaca dois pontos importantes: um é o visto de acolhida humanitária que foi criado no contexto do fluxo migratório dos haitianos e que entrou na nova lei como uma categoria oficial de visto; e a fala em relação direta ao fluxo migratório de venezuelanos. No Debate Geral da 73ª Assembleia das Nações Unidas, em 2018, o presidente retoma o assunto dos fluxos de venezuelanos, dessa vez levando mais detalhes de quais medidas o Brasil tem tomado para o acolhimento desse fluxo.

O Brasil tem recebido todos os que chegam a nosso território. São dezenas de milhares de venezuelanos a quem procuramos dar toda a assistência. Com a colaboração do Alto Comissariado para Refugiados, construímos abrigos para ampará-los da melhor maneira. Temos promovido sua interiorização para outras regiões do Brasil. Emitimos documentos que os habilitam a trabalhar no País. Oferecemos escola para as crianças, vacinação e serviços de saúde para todos. Mas sabemos que a solução para a crise apenas virá quando a Venezuela reencontrar o caminho do desenvolvimento (BRASIL, 2018a).

Em relação ao código de migração como fator para o desenvolvimento o presidente destaca como os fluxos migratórios ajudaram a construção e desenvolvimento do Brasil. Na

fala de Temer no jantar de homenagem oferecido pelas entidades Líbano-Brasileiras, em 2017, o presidente afirma

Eles [imigrantes libaneses de gerações passadas] ajudaram a moldar a vida econômica, até a vida social e a vida política do Brasil. Araram a terra. Fundaram empresas. Produziram riquezas. Ergueram hospitais. Sempre se diz, aliás, que a comunidade libanesa ajudou a fazer o Brasil. Pois diria que mais do que ajudou, na verdade, foi protagonista dessa obra plural que somos todos nós (BRASIL, 2017b).

Apesar desse trecho ser codificado em “migrações como fator para o desenvolvimento”, uma vez que claramente essa relação é estabelecida na fala do presidente, é interessante pontuar que essa fala também dialoga com o código de identidade nacional quando afirmar que esse fluxo foi “protagonista dessa obra plural que somos todos nós”. Outra fala que também foi codificada como migrações como fator para o desenvolvimento, mas que compartilha da mesma característica aponta acima, foi na abertura do *Latin America Investment* em 2017 onde afirma que “o Brasil, se formou, exata e precisamente, pela imigração, por aqueles que vieram ao Brasil nas mais variadas raças, das mais variadas tendências e construíram o nosso país” (BRASIL, 2017c).

Assim como também notamos nos governos anteriores, o código de identidade nacional também recebeu elementos migratórios nas falas de Michel Temer. Justamente no reforço da ideia, como apontado acima, de que os fluxos migratórios moldaram nossa identidade. Na abertura do Debate Geral da 73ª Assembleia das Nações Unidas Temer afirma que “somos um povo forjado na diversidade. Há um pedaço do mundo em cada brasileiro” (BRASIL, 2018a). Já na abertura do Alto Nível sobre Grandes Movimentos de Refugiados e Migrantes o presidente afirma “os imigrantes deram – e continuam a dar – contribuição significativa para o nosso desenvolvimento. Mais do que isso, são parte essencial de nossa própria identidade” (BRASIL, 2016b). Nesse último exemplo o trecho também poderia ter sido codificado em “migrações como fator para o desenvolvimento”, mas optou-se por classificado como identidade nacional por entendermos que o argumento do desenvolvimento, nesse trecho, serve para reforçar a ideia de identidade. Ainda se tratando do mesmo código, na fala do jantar de homenagem oferecido pelas entidades Líbano-Brasileiras, em 2017, o presidente destaca que:

[A comunidade libanesa] compõe, digamos assim, nossa própria identidade nacional. Porque, afinal, foi também pelo esforço de milhões de libaneses que o Brasil se fez brasileiro, **foi pelo esforço de milhões e milhões de imigrantes de todas as partes do mundo que somos o que somos.** (BRASIL, 2017b, grifo nosso).

A fala de Temer nesse evento de homenagem oferecido pelas entidades Líbano-Brasileiras não é casualidade, mas uma relação de identidade pessoal uma vez que Temer é

filho de imigrantes libaneses. Desse modo, o presidente usou narrativas da migração familiar nesse pronunciamento como forma de aproximar o público e reforçar os laços em comum. Todas as referências do código “experiência migratória pessoal” do governo Temer foram provenientes deste pronunciamento do jantar de homenagem. Logo no início o presidente afirma “eu quero prestar, inicialmente, uma homenagem ao Líbano e ao Brasil. Ao Líbano, pela minha origem. E ao Brasil por ter nos acolhido, como nos acolheu a todos” (BRASIL, 2017b). Nota-se nesse trecho que o discurso do Brasil como país acolhedor de migrantes é reforçado mais uma vez. Um pouco a diante o processo migratório dos pais de Michel Temer é destacado nos dois trechos seguintes: “eu quero recordar com muita emoção que meus pais vieram para cá, casaram-se no Líbano, tiveram os três primeiros filhos no Líbano e só depois, vindo para cá, tiveram mais cinco filhos, e eu sou o último deles” (BRASIL, 2017b); além disso, também aponta os motivos que levaram seus pais a migrar, sendo majoritariamente econômicos “sempre ouvia eu pai dizer aos meus irmãos mais velhos que o Brasil era o país onde se fazia a América. Fazer América na concepção libanesa era vir, Márcio França, para buscar o progresso, a prosperidade” (BRASIL, 2017b).

Os pronunciamentos de Michel Temer também destacam as preocupações de com crises globais e violações de direitos humanos que influenciam o aumento da migração forçada, algo também presente nos governos anteriores, como podemos notar no código “migrações e questões humanitárias”. Na abertura do Debate Geral da 71ª Assembleia da ONU, em 2016, o presidente afirma que “refugiados e migrantes são, Senhor Presidente, as mais das vezes, vítimas de violações de direitos humanos. São vítimas da pobreza, da guerra, da repressão política” (BRASIL, 2016c). Já na 72ª Assembleia, no ano posterior, o presidente volta a abordar a temática fazendo um convite aos presentes para ouvir as histórias daqueles que são afetados pelas guerras e desastres humanitários.

Percorramos os campos de refugiados e deslocados no Iraque, na Jordânia, no Líbano, no Quênia. Ouçamos as histórias dos que perderam pais, mães, filhos, filhas. São famílias que foram tragadas pela irracionalidade de disputas que parecem não conhecer limites. De disputas que, com frequência inaceitável, se materializam ao arrepio do direito humanitário (BRASIL, 2017a).

Por outro lado, apesar de em algumas falas o governo demonstrar preocupações com os direitos humanos e que, se tratando do fluxo migratório de venezuelanos no Brasil, está trabalhando para uma acolhida humanitária em conjunto com agências da ONU, Temer tem algumas falas que reforçam um discurso de securitização em torno deste fluxo migratório. No código “Migração, criminalização e securitização” nota-se trechos preocupantes que vai de

encontro com qualquer abordagem voltada aos direitos humanos. No pronunciamento realizado no encontro entre líderes políticos de Roraima, em 2018, o presidente afirma que:

Este é um aspecto principal que nos traz aqui a Roraima, é proteger, digamos, a integridade territorial do estado de Roraima, proteger os habitantes do estado de Roraima. Porque a senhora governadora e todos, mencionaram o fato de que os venezuelanos vindo para cá, eles são obrigados a trabalhar, e muitas vezes trabalham tirando emprego daqueles roraimenses que também anseiam pelo emprego. Então esta é uma questão que nós temos que levar adiante. E para tanto, meus amigos, eu também quero de um lado, falando aqui do ângulo territorial, portanto, da preservação do território brasileiro, da preservação dos empregos nacionais. (BRASIL, 2018b).

No mesmo pronunciamento o presidente ainda afirma que “nós vamos ordenar essa entrada, e essa entrada se dá pelas fronteiras brasileiras com a Polícia Federal a trabalhar nessa matéria com Exército, enfim, estas são aliás, matérias funções típicas de segurança pública, cadentes à União Federal” (BRASIL, 2018b). A fala do presidente é preocupante não só por focar no controle fronteiriço, mas principalmente por reforçar a discurso de que imigrantes vem ao país para roubar empregos e criar caos social, argumentos que servem como base para atitudes xenófobas.

A preocupação de Michel Temer como a segurança nacional também aparece no pronunciamento durante a cerimonia de lançamento do Documento Nacional de Identificação, em fevereiro de 2018. Na proposta de criação do novo documento, o presidente destaca os benefícios do seu uso para a população, além de citar os benefícios para os solicitantes de refúgio no Brasil destacando ser uma questão humanitária. No entanto, logo em seguida o presidente afirma que “[o novo documento] É, na verdade, medida benéfica do mesmo modo para a **segurança do Estado brasileiro**, porque nós autoridades teremos informações mais completas sobre o universo dos solicitantes de refúgio” (BRASIL, 2018c, grifo nosso).

No entanto, percebe-se ao longo da análise dos trechos pronunciados pelo presidente Michel Temer que a maior parte dos seus pronunciamentos em organizações internacionais dialogam com a identidade internacional do Brasil como defensor dos direitos humanos, preocupado com crises humanitárias, do Brasil como um país acolhedor de migrantes e o quanto os fluxos migratórios estão ligados à nossa identidade nacional. No entanto, observa-se também que no âmbito doméstico, quando se trata da gestão do fluxo migratório de venezuelanos, ainda que o governo trabalhe em conjunto com agencias da ONU para interiorização desses migrantes, há uma grande preocupação do governo com a integridade territorial e o controle fronteiriço contribuindo, dessa forma, com um discurso mais alinhado à segurança nacional que aos direitos humanos.

4.5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Portanto, conforme discutido ao longo desse capítulo, o início do governo Michel Temer veio acompanhado de promessas de mudanças na agenda de política externa do Brasil em alguns pontos. Talvez a maior promessa de mudança proposta pelo novo governo foi a de desideologização da política externa, ou seja, o Brasil não mais priorizaria suas parcerias com base na aproximação política e ideológica, senão somente com base no real interesse da sociedade brasileira. No entanto, sabemos que essa promessa é algo mais retórico do que real na medida em que o governo tenta se distanciar e se desvincular das políticas dos governos anteriores a fim de ganhar legitimidade. Ademais, como apontado, as novas medidas propostas pelo governo já são em si com base ideológica.

A redução dos objetivos de política externa brasileira para apenas aspectos econômicos, comerciais e de investimentos foi a marca do novo governo. Dessa maneira, muitos projetos foram deixados de lado, incluindo as pretensões de liderança regional. Essas características permeiam não só as relações regionais, mas também a atuação brasileira no sistema multilateral marcado pela assimetria de poder. Já quando se trata dos direitos humanos o novo governo não apresenta intenções de ruptura com a atuação do Brasil, fortalecendo a identidade internacional do país com defensor da agenda internacional para os direitos humanos. No entanto, a política para as migrações no governo Temer apresenta algumas contradições nessa seara, conforme apontamos na discussão da literatura. Por um lado, a nova Lei de Migração rompe com o paradigma de segurança nacional que era previsto no Estatuto do Estrangeiro e o foco passa a ser nos direitos humanos dos migrantes. Por outro lado, o presidente aprovou a lei com 20 vetos em temas importantes para o avanço dos direitos humanos, além de ter uma atuação no acolhimento dos migrantes venezuelanos de forma dicotômica. Por ora prevalecia uma preocupação com os direitos humanos, no entanto na maioria das vezes prevalecia o foco no controle fronteiriço e na retórica da segurança nacional.

Desse modo, a discussão da literatura junto com a análise de discurso nos permitiu entender que nosso argumento inicial é parcialmente confirmado – de que apesar da reorientação da política externa em relação aos governos anteriores e o baixo protagonismo internacional, o fluxo de venezuelanos ao Brasil permitiu uma mobilização discursiva da política de acolhimento como forma de reafirmação dos compromissos que o Brasil já havia assumido internacionalmente em termos de direitos humanos e migração. Na maior parte do material analisado podemos afirmar que de fato Temer mobiliza um discurso em fóruns internacionais que reforçam essa identidade. No entanto, em uma menor proporção, há um

reforço da abordagem de segurança nacional que não deve ser ignorado, principalmente a nível doméstico. Essa situação nos traz à tona a ambiguidade entre discurso e prática na matéria dos direitos humanos, conforme apontamos no capítulo 2. Além disso, essa análise de discurso evidencia o argumento de Niño (2018) que as medidas do presidente Michel Temer dialogam com a dicotomia entre o controle da imigração e garantia de direitos e afirma que ao mesmo tempo em que se apresentam avanços na garantia de direitos humanos, há também medidas restritivas que provocam retrocessos.

5 CONCLUSÕES

Através da Análise de Discurso este trabalho se propôs a entender de que forma a política brasileira para as migrações foi mobilizada ao longo dos governos Lula, Dilma e Temer como elemento constitutivo da identidade internacional do Brasil. Observa-se, portanto, que ao longo do governo Lula da Silva a política para as migrações foi mobilizada de maneira assertiva para o reforço de uma identidade internacional brasileira para os direitos humanos. Além disso, nota-se um grande uso dos fóruns multilaterais para o Brasil deixar claro seu comprometimento com o regime internacional dos direitos humanos. Conclui-se também que entre os três governos analisados, Lula foi o que teve uma maior ênfase na identidade internacional do Brasil como um país Sul-Americano, e até mesmo latino-americano. A análise de discurso deixou claro que o presidente mobilizou discursivamente diversas vezes elementos identitários que nos une aos nossos vizinhos, sempre fazendo questão de ressaltar as semelhanças dos desafios de desenvolvimento que enfrentamos.

O governo Dilma Rousseff, por sua vez, enfrentou desafios econômicos e políticos que impossibilitaram a busca de um papel de maior protagonismo internacional. O momento político que vivia o país fez com que a presidenta priorizasse a agenda de política doméstica em detrimento da política externa, de forma que houve uma grande redução no ativismo internacional do Brasil. Apesar disso, observou-se na Análise de Discurso que o governo Dilma deu continuidade a narrativa de como o país é comprometido com os direitos humanos dos migrantes e do quanto somos uma nação aberta e acolhedora. Conclui-se, portanto, que a identidade internacional do Brasil como país defensor dos direitos humanos foi reforçada, mas em relação a América do Sul foi um pouco menos que no governo anterior.

Já o governo Michel Temer, além das dificuldades econômicas, foi marcado também por uma baixa credibilidade devido ao processo de *impeachment* que afastou a presidenta Dilma. Dessa maneira, o governo teve uma atuação internacional bem tímida, a identidade sul-americana foi praticamente abandonada em detrimento de relações que priorizavam unicamente aspectos econômicos e comerciais. No entanto, a identidade internacional para do Brasil como defensor do regime internacional dos direitos humanos foi mantida nos fóruns internacionais através do discurso migratório, mas a nível doméstico as ações foram divididas entre uma abordagem dos direitos humanos e de segurança nacional.

Conclui-se, através da análise de discurso, que em termos quantitativos o governo Lula da Silva foi o que mais falou sobre migração (87 referências no código geral de migração), seguido de Michel Temer (61 referências) e, por último, Dilma Rousseff (29 referências). No

entanto, quando colocamos de forma comparativa com os outros assuntos presentes nos pronunciamentos de cada presidente notamos que Temer foi o governo no qual o assunto recebeu mais destaque (segundo código com mais referências), seguido do governo Lula (quarto código com maior número de referências) e Dilma Rousseff (sexto código com maior número).

O fato de o governo Temer ter dado tanto destaque ao discurso migratório foi devido ao fluxo de venezuelanos que representou um desafio ao governo brasileiro, como já discutimos no capítulo anterior. No governo Lula os fluxos foram mais intensos já no final do seu segundo mandato com o fluxo de haitianos. No governo Dilma, apesar do fluxo de haitianos continuar intenso, nota-se que o governo até que se esforçou para trazer avanços na agenda migratória no primeiro mandato, mas deixou de lado quando os problemas internos começaram a demandar mais atenção do governo. Percebe-se também que na maioria das vezes os três governos mobilizaram aspectos migratórios discursivamente quando tiveram que lidar com fluxos que representaram um desafio para o país.

Portanto, de forma geral os três governos, em maior ou menor grau, mobilizaram elementos migratórios discursivamente para reforçar a identidade internacional do Brasil como país comprometido com o regime internacional dos direitos humanos. A identidade para o multilateralismo também foi reforçada ao longo dos três governos evidenciando a manutenção da tradição na PEB neste campo. A identidade Sul-Americana aparece nos pronunciamentos de todos os governos analisados de maneira geral, no entanto recebe maior ênfase no governo Lula, seguido de Dilma e, por fim, Temer. Se tratando da relação dos fluxos migratórios como reforço da identidade Sul-Americana, apenas os governos Lula e Dilma destacam essa relação.

Todavia, é importante ressaltar que a identidade internacional de um país é formada por diversos fatores e através de uma relação intersubjetiva, como apontamos na introdução. É nesse cenário complexo que envolve vários atores e no qual várias narrativas discursivas entram em contato uma com as outras que o discurso passa a produzir sentido (MESQUITA, 2016). Dessa forma, esse trabalho não teve como objetivo testar uma relação de causalidade entre variável dependente e independente ou buscar resultados generalizáveis, tradicional de um desenho de pesquisa positivista. Tampouco tivemos interesse em aferir o quanto desse discurso é responsável pela construção da identidade pois em um mundo complexo, tal qual vivemos, mensurar esses elementos seria um trabalho demasiado custoso, além de não corresponder com as premissas epistemológicas aqui proposta.

O que esse trabalho nos permitiu ver com mais profundidade, e que representa nosso objetivo, é entender melhor de que forma esses elementos discursivos foram mobilizados, em

quais contextos e acompanhado de quais temas. Destarte, para entender todo o processo de formação da identidade internacional de um país – seja ela para a região, no multilateralismo em um ambiente assimétrico, para os direitos humanos ou especificamente a migração – é necessária uma maior amplitude em relação aos atores e aos conteúdos analisados. Outras formas de coleta de dados também poderiam ser empregadas tais como entrevistas estruturadas ou semiestruturadas, análise documental de arquivos históricos, entre outras ferramentas metodológicas. Portanto, as limitações desse trabalho é também uma possibilidade de uma futura agenda de pesquisa.

Por fim, este estudo apresenta uma contribuição aos estudos das migrações na área das Relações Internacionais por nos permitir ver essa matéria sob a lente da identidade internacional e não só da Política Externa Brasileira como é tradicionalmente abordado. Da mesma maneira, o trabalho também é uma contribuição ao campo dos estudos de identidade internacional por provocar a reflexão do aspecto migratório nessa seara, uma vez que tradicionalmente a migração é estudada sob a ótica da identidade nacional.

lula-da-silva-durante-sessao-do-conselho-de-direitos-humanos-genebra-suica-21min34s/view. Acesso em: 30 maio 2019.

BRASIL. Presidente (2003-2010: Luiz Inácio Lula da Silva). **Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, durante plenária de abertura do seminário Responsabilidade Social das Empresas e Direitos Humanos:** encontro de Presidentes. São Paulo, 24 jun. 2008. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/discursos/2o-mandato/2008/24-06-2008-discurso-do-presidente-da-republica-luiz-inacio-lula-da-silva-durante-plenaria-de-abertura-do-seminario-responsabilidade-social-das-empresas-e-direitos-humanos/view>. Acesso em: 30 maio 2019.

BRASIL. Presidente (2003-2010: Luiz Inácio Lula da Silva). **Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, no encontro com integrantes da comunidade brasileira residente em Santiago.** Santiago de Chile, 23 ago. 2004. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/discursos/1o-mandato/2004/23-08-2004-discurso-do-presidente-da-republica-luiz-inacio-lula-da-silva-no-encontro-com-integrantes-da-comunidade-brasileira-residente-em-santiago/view>. Acesso em: 30 maio 2019.

BRASIL. Presidente (2011-2016: Dilma Vana Rousseff). **Brinde da presidenta da República, Dilma Rousseff, durante o almoço em homenagem à Chanceler da República Federal da Alemanha, Angela Merkel.** Brasília, 28 ago. 2015d. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/dilma-rousseff/discursos/discursos-da-presidenta/brinde-da-presidenta-da-republica-dilma-rousseff-durante-o-almoco-em-homenagem-a-chanceler-da-republica-federal-da-alemanha-angela-merkel-brasilia-df>. Acesso em: 5 jun. 2019.

BRASIL. Presidente (2011-2016: Dilma Vana Rousseff). **Declaração à imprensa da Presidenta da República, Dilma Rousseff, em Porto Príncipe.** Porto Príncipe, 1 fev. 2012. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/dilma-rousseff/discursos/discursos-da-presidenta/declaracao-a-imprensa-da-presidenta-da-republica-dilma-rousseff-em-porto-principi-haiti>. Acesso em: 5 jun. 2019.

BRASIL. Presidente (2011-2016: Dilma Vana Rousseff). **Discurso da presidenta da República, Dilma Rousseff, durante Abertura da 70ª Assembleia-Geral das Nações Unidas.** Nova York, 28 set. 2015a. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/dilma-rousseff/discursos/discursos-da-presidenta/discorso-da-presidenta-da-republica-dilma-rousseff-durante-abertura-da-70a-assembleia-geral-das-nacoes-unidas>. Acesso em: 5 jun. 2019.

BRASIL. Presidente (2011-2016: Dilma Vana Rousseff). **Discurso da presidenta da República, Dilma Rousseff, durante Sessão plenária dos chefes de Estado e de Governo dos Brics.** Ufa, 9 jun. 2015b. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/dilma-rousseff/discursos/discursos-da-presidenta/discorso-da-presidenta-da-republica-dilma-rousseff-durante-sessao-plenaria-dos-chefes-de-estado-e-de-governo-dos-brics>. Acesso em: 5 jun. 2019.

BRASIL. Presidente (2011-2016: Dilma Vana Rousseff). **Discurso da Presidenta da República, Dilma Rousseff, durante a VII Cúpula das Américas.** Cidade do Panamá, 11

abr. 2015c. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/discursos/discursos-da-presidenta/discurso-da-presidenta-da-republica-dilma-rousseff-durante-a-vii-cupula-das-americas-cidade-do-panama-panama>. Acesso em: 5 jun. 2019.

BRASIL. Presidente (2011-2016: Dilma Vana Rousseff). **Fala da Presidenta da República, Dilma Rousseff, na abertura da reunião ampliada com o Presidente do Equador, Rafael Correa.** Quito, 26 jan. 2016a. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/dilma-rousseff/discursos/discursos-da-presidenta/fala-da-presidenta-da-republica-dilma-rousseff-na-abertura-da-reuniao-ampliada-com-o-presidente-do-equador-rafael-correa-quito-equador>. Acesso em: 5 jun. 2019.

BRASIL. Presidente (2016-2018: Michel Temer) **Discurso do Presidente da República, Michel Temer, na Abertura do Debate Geral da 72ª Sessão da Assembleia Geral da ONU.** Nova York, 19 set. 2017a. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/michel-temer/discursos-do-presidente-da-republica/discurso-do-presidente-da-republica-michel-temer-na-abertura-do-debate-geral-da-72o-sessao-da-assembleia-geral-da-onu>. Acesso em: 10 jun 2019.

BRASIL. Presidente (2016-2018: Michel Temer). **Discurso do Presidente Michel Temer na abertura do Debate Geral da 73ª Sessão da Assembleia Geral das Nações Unidas.** Nova York, 25 set. 2018a. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/discursos-artigos-e-entrevistas-categoria/presidente-da-republica-federativa-do-brasil-discursos/19533-discurso-do-presidente-michel-temer-na-abertura-do-debate-geral-da-73-sessao-da-assembleia-geral-das-nacoes-unidas-2>. Acesso em: 10 jun. 2019.

BRASIL. Presidente (2016-2018: Michel Temer). **Discurso do Presidente da República, Michel Temer, durante jantar de homenagem oferecido pelas Entidades Líbano-Brasileiras.** São Paulo, Brasil. 11 abr. 2017b. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/michel-temer/discursos-do-presidente-da-republica/discurso-do-presidente-da-republica-michel-temer-durante-jantar-de-homenagem-oferecido-pelas-entidades-libano-brasileiras-sao-paulo-sp>. Acesso em: 10 jun. 2019.

BRASIL. Presidente (2016-2018: Michel Temer). **Discurso do presidente da República, Michel Temer, durante cerimônia de Abertura do 2017 Latin America Investment.** São Paulo, 31 jan. 2017c. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/michel-temer/discursos-do-presidente-da-republica/discurso-do-presidente-da-republica-michel-temer-durante-cerimonia-de-abertura-do-2017-latin-america-investment-sao-paulo-sp>. Acesso em: 10 jun. 2019.

BRASIL. Presidente (2016-2018: Michel Temer). **Discurso do Presidente da República, Michel Temer, durante Encontro com Líderes Políticos de Roraima.** Boa Vista, 12 fev. 2018. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/michel-temer/discursos-do-presidente-da-republica/discurso-do-presidente-da-republica-michel-temer-durante-encontro-com-lideres-politicos-de-roraima-boa-vista-rr>. Acesso em: 10 jun. 2019.

BRASIL. Presidente (2016-2018: Michel Temer). **Discurso do Presidente da República, Michel Temer, durante Cerimônia de Lançamento do Documento Nacional de Identificação (Digital e Biométrico).** Brasília, 05 fev. 2018c. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/michel-temer/discursos->

do-presidente-da-republica/discurso-do-presidente-da-republica-michel-temer-durante-cerimonia-de-lancamento-do-documento-nacional-de-identificacao-digital-e-biometrico-brasil-ia-df. Acesso em: 10 jun. 2019.

BRASIL. Presidente (2016-2018: Michel Temer). **Discurso do Senhor Presidente da República, Michel Temer, durante Reunião Alto Nível sobre Grandes Movimentos de Refugiados e Migrantes**. Nova York, 19 set. 2016b. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/michel-temer/discursos-do-presidente-da-republica/discurso-do-senhor-presidente-da-republica-michel-temer-durante-reuniao-alto-nivel-sobre-grandes-movimentos-de-refugiados-e-migrantes-nova-york-eua>. Acesso em: 10 jun. 2019.

BRASIL. Presidente (2016-2018: Michel Temer). **Pronunciamento do senhor Presidente da República, Michel Temer, durante abertura do Debate Geral da 71ª Assembleia Geral das Nações Unidas**. Nova York, 20 set. 2016c. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/michel-temer/discursos-do-presidente-da-republica/discurso-do-senhor-presidente-da-republica-michel-temer-durante-abertura-do-debate-geral-da-71a-assembleia-geral-das-nacoes-unidas-nova-york-eua>. Acesso em: 10 jun. 2019.

BURGESS, Sean. Brazil as a bridge between old and new powers? **International Affairs**, Londres, v.89, n.3, p.577–594, 2013.

CASARÕES, Guilherme Stolle Paixão. A política externa interina e os riscos à integração regional. **Conjuntura Austral**, Porto Alegre, v. 7, n. 37, p. 81-93, 2016.

CERVO, Amado Luiz; LESSA, Antônio Carlos. O declínio: inserção internacional do Brasil (2011-2014). **Revista Brasileira de Política Internacional**, Rio de Janeiro, v. 57, n. 2, p. 133-151, 2014.

CERVO, Amado; BUENO, Clodoaldo. **História da Política Exterior do Brasil**. 5. ed. Brasília: Editora da UnB, 2015.

CORNETET, João Marcelo Conte. A política externa de Dilma Rousseff: contenção na continuidade. **Conjuntura Austral**, Porto Alegre, v. 5, n. 24, p. 111-150, 2014.

COYLES, A. Análise do Discurso. *In*: BREAKWELL, Glynis M. *et al.* (org.). **Métodos de pesquisa em psicologia**. Porto Alegre: Artmed, 2010.

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

FARIA, Maria Rita Fontes. **Migrações Internacionais no Plano Multilateral: reflexões para a política externa brasileira**. Brasília: Funag, 2015.

FELDMAN-BIANCO, Bela. O Brasil frente ao regime global de controle das migrações: Direitos humanos, securitização e violências. **Travessia: Revista do Migrante**, São Paulo, n. 83, p. 11-36, 2018.

- FERNANDES, Duval; FARIA, Andressa Virgínia de. O visto humanitário como resposta ao pedido de refúgio dos haitianos. **Revista Brasileira de Estudos de População**, Belo Horizonte, v. 34, n. 1, p. 145-161, 2017.
- FIGUEREDO, Luiz Orencio; ZANELATTO, João Henrique. Trajetória de migrações no Brasil. **Acta Scientiarum. Human and Social Sciences**, Maringá, v. 39, n. 1, p. 77-90, 2017.
- GALEANO, Eduardo. **De pernas pro ar**. A escola do mundo ao avesso. Porto Alegre: L&PM, 1999.
- GIBBS, Graham. **Análise de dados qualitativos**. Porto Alegre: Artmed, 2009.
- HERMANN, Charles. Changing course: when governments choose to redirect foreign policy. **International Studies Quarterly**, Oxford, v. 34, n. 1, p. 3-21, 1990.
- HOPF, Ted. The promise of constructivism in international relations theory. **International security**, Massachusetts, v. 23, n. 1, p. 171-200, 1998.
- JARDIM, Tarciso Dal Maso. A lei migratória e a inovação de paradigmas. In: MOREIRA; Godoy *et al.* (org.). Refúgio, Migração e Cidadania. **Cadernos de Debates Refúgio, Migrações e Cidadania**, Brasília, v.12, n.12, p. 17-46, 2017.
- JORGENSEN, Marianne; PHILLIPS, Louise J. The field of discourse analysis. In: JORGENSEN, Marianne; PHILLIPS, Louise J. **Discourse Analysis as Theory and Method**. London: SAGE, 2002. p. 1-23.
- LAFER, Celso. **A identidade internacional do Brasil e a política exterior brasileira: Passado, presente e futuro**. São Paulo: Editora Perspectiva, 2004.
- LEÃO, André Pimentel Ferreira. Política externa brasileira para a América do Sul: uma análise comparada entre os primeiros mandatos dos governos Lula e Dilma. **Boletim de Economia e Política Internacional**, Brasília, n.22, p. 7-18, 2016.
- LEITE, Patricia. **O Brasil e a cooperação Sul-Sul em três momentos de política externa: os governos Jânio Quadros/João Goulart, Ernesto Geisel e Luiz Inácio Lula da Silva**. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2011.
- LONDOÑO NIÑO, Edgar Andrés. Questão de segurança ou de direitos humanos? A imigração venezuelana e as mudanças na Política Externa Brasileira. **Mural Internacional**, Rio de Janeiro, v. 9, n. 1, p. 122-137, 2018.
- MALAMUD, Andrés. A leader without followers? The growing divergence between the regional and global performance of Brazilian foreign policy. **Latin american politics and Society**, Cambridge, v. 53, n.3, p.1-24, 2011.

MESQUITA, Rafael. A identidade internacional do Brasil: uma síntese da literatura. **Carta Internacional**, Belo Horizonte, v. 11, n. 3, p. 5-31, 2016.

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

MIYAMOTO, Shiguenoli. O Brasil e as negociações multilaterais. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Rio de Janeiro, v.1, n.43, p.119-137, 2000.

NIÑO, Edgar Andrés Londoño. Questão de segurança ou de direitos humanos? A imigração venezuelana e as mudanças na Política Externa Brasileira. **Mural Internacional**, Rio de Janeiro, v. 9, n. 1, p. 122-137, 2018.

OLIVEIRA, Antônio Tadeu Ribeiro de. Nova lei brasileira de migração: avanços, desafios e ameaças. **Revista Brasileira de Estudos de População**, Belo Horizonte, v. 34, n. 1, p. 171-179, 2017.

OLIVEIRA, F; PENNAFORTE, C; MARTINS, M. Da crise de governabilidade à crise de legitimidade: os impactos da crise política sobre a política externa brasileira. **Revista de Estudios Brasileños**, Salamanca, v.5, n.9, p. 148-160, 2018.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL PARA AS MIGRAÇÕES – OIM. **2º Monitoramento do fluxo migratório venezuelano com ênfase em crianças e adolescentes**. Brasília, 2018. Disponível em: https://robuenosaires.iom.int/sites/default/files/Informes/DTM/OIM_Brasil_DTM_N2-PT_VF.PDF. Acesso em: 14 ago. 2019.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL PARA AS MIGRAÇÕES – OIM. Diagnóstico regional sobre migración haitiana. Buenos Aires, 2017b. Disponível em: https://robuenosaires.iom.int/sites/default/files/publicaciones/Diagnostico_Regional.pdf. Acesso em: 4 set. 2019.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL PARA AS MIGRAÇÕES – OIM. **World Migration Report 2018**. Genebra, 2017a. Disponível em: https://publications.iom.int/system/files/pdf/wmr_2018_en.pdf. Acesso em: 14 ago. 2019.

PATARRA, Neide *et al.* Capítulo II: Brasil *In*: CHIARELLO, Leonir Mario (org.). **Las Políticas Públicas Sobre Migraciones y La Sociedad Civil en América Latina: Los casos de Argentina, Brasil, Colombia y México**. New York: Scalabrini International Migration Network, 2011. p. 151-268.

PECEQUILO, Cristina. A política externa do Brasil no século XXI: os eixos combinados de cooperação horizontal e vertical. **Rev. bras. polít. int.**, Rio de Janeiro, v.51, n.2, p.136-156, 2008.

PÉREZ, José. **(Re)imagining Cuban medical internationalism: individuals, power relations, and Mais Médicos**. 2019. Dissertação (Mestrado em Estudos Estratégicos Internacionais) Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2019.

POTTER, Jonathan; WETHERELL, Margaret. **Discourse and social psychology: Beyond attitudes and behaviour.** London: Sage, 1987.

SILVA, André Luiz Reis da. De Dilma a Bolsonaro: as transformações matriciais na política externa brasileira. *In: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS, 7.*, 2019, Belo Horizonte. **Anais [...].** Belo Horizonte: ABRI, 2019, p. 1-27.

SILVA, André Luiz Reis da; PÉREZ, José O. Lula, Dilma, and Temer: The Rise and Fall of Brazilian Foreign Policy. **Latin American Perspectives**, Riverside, v. 46, n. 4, p. 169-185, 2019.

REIS, Rossana Rocha. A Política do Brasil para as Migrações Internacionais. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, v. 33, n. 1, 2011.

SANTOS, S. C. Brasil y la region: una potencia emergente y la integracion regional sudamericana. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Rio de Janeiro, v. 54, n. 2, p. 158-172, 2011.

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

SARAIVA, Miriam Gomes. As estratégias de cooperação Sul-Sul nos marcos da política externa brasileira de 1993 a 2007. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Rio de Janeiro, v. 50, n. 2, p. 42-59, 2007.

SARAIVA, Miriam Gomes. Balanço da política externa de Dilma Rousseff: perspectivas futuras? **Relações Internacionais**, Lisboa, n. 44, p. 25-35, dez. 2014.

SARAIVA, Miriam Gomes. La politica exterior de Dilma Rousseff hacia America del Sur: continuidad en estrategias y ajustes en prioridades. *In: SERBIN, Andrés; MARTINEZ, Laneydi; RAMANZINI JUNIOR, Haroldo.* (coord.). **El regionalismo postliberal en América Latina y el Caribe: nuevos actores, nuevos temas, nuevos desafíos.** Buenos Aires: Cries, 2012. p. 289-300.

SARAIVA, Miriam.; VELASCO JÚNIOR, Paulo Afonso. A Política Externa Brasileira e o fim de ciclo na América do Sul: para onde vamos? **Pensamiento propio**, Buenos Aires, v. 21, n. 44, p. 295-324, 2016.

SENNES, Ricardo. **As mudanças da política externa brasileira nos anos 80: uma potência média recém industrializada.** Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2003.

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

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

SILVA, André Luiz Reis. Geometria variável e parcerias estratégicas: a diplomacia multidimensional do governo Lula (2003-2010). **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, v.37, n.1, p.143-184, 2015.

SVARTMAN, Eduardo Munhoz; MATTOS, Fernando; ESTRADA, Rodrigo. A lenta construção da identidade sul-americana do Brasil: regionalismo e integração no discurso do Brasil na Assembleia Geral da ONU (1985-2015). *In*: REIS DA SILVA, André; SVARTMAN, Eduardo Munhoz (org.). **Inserção internacional da Argentina e do Brasil: desafios da política externa e de defesa**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2018. p. 210-239.

UEBEL, Roberto. **Política Externa Migratória Brasileira: das migrações de perspectivas à hiperdinamização das migrações durante os governos Lula da Silva e Dilma Rousseff**. 2018. Tese (Doutorado em Estudos Estratégicos Internacionais) Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2018.

UEBEL, Roberto. O redirecionamento da política externa brasileira para imigrantes e refugiados: o caso da imigração haitiana no início do século XXI. **Estudos internacionais**, Belo Horizonte, v. 4, n. 1, p. 27-44, 2016.

UEBEL, Roberto. **Análise da política externa migratória brasileira para a América Latina e África dos governos Lula da Silva e Dilma Rousseff: rupturas e continuidades**. *In*: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM CIÊNCIAS SOCIAIS, 6., 2017, Belo Horizonte. **Anais [...]**. Belo Horizonte: ANPOCS, 2017, p. 1-21.

UEBEL, Roberto; RANINCHESKI, Sonia. Pontes ou muros? As diferentes ações dos governos de Lula da Silva, Dilma Rousseff e Michel Temer em relação às migrações internacionais para o território brasileiro. **OIKOS – Revista de Economia Política Internacional**, Rio de Janeiro, v. 16, n. 2, p. 19-100, 2017.

VALENÇA, Marcelo. Política Externa Brasileira e Multilateralismo: o que esperar do novo governo. **Cadernos Adenauer**, Rio de Janeiro, v.4, n.1, p. 45-60, 2016.

VECCHIO, Victor Antonio; ALMEIDA, Vitor Bastos Freitas. Panorama do fluxo migratório de venezuelanos no Brasil e América Latina. *In*: BAENINGER, Rosana; JAROCHINSKI SILVA, João Carlos (coord.) **Migrações Venezuelanas**. Campinas: UNICAMP, 2018. p. 158- 163.

VIGEVANI, Tullo; CEPALUNI, Gabriel. A política externa de Lula da Silva: a estratégia da autonomia pela diversificação. **Contexto internacional**, Rio de Janeiro, v.29, n 2, p.273-335, 2007.

WENDT, Alexander. **Social theory of international politics**. Cambridge: University Press, 1999.