

MIGRAÇÃO E PROCESSOS DE IN/EXCLUSÃO: ESTRATÉGIAS BIOPOLÍTICAS NA GESTÃO DE VIDAS MIGRANTES

Betina Hillesheim¹
Luísa Klíx de Abreu Pereira²

Resumo: Este texto busca problematizar como se dão as estratégias biopolíticas e os processos de in/exclusão relativos às vidas migrantes. Para isso, foram analisados os documentos federais voltados à temática da migração no Brasil: Lei nº 9.474/97 (Brasil, 1997); Resolução Normativa do CONARE nº 23 (CONARE, 2016); Resolução normativa nº 126, de 02/3/2017 (CONSELHO NACIONAL DE IMIGRAÇÃO, 2017); Lei nº 13.445/2017 (BRASIL, 2017) e o Decreto nº 9.286/2018 (BRASIL, 2018), bem como o Decreto 9970/19, discutindo-se os jogos de forças que operam sobre os processos migratórios. A partir disso, aponta-se um constante processo de demarcação “nós” e “eles”, implicando nas condições de acolhida e permanência e nas alianças entre diferentes instituições que assumem funções reguladoras

Palavras-chave: Migração; Biopolítica; Inclusão; Exclusão.

Migration and processes of in/exclusion biopolitical strategies in the management of migrant lives

Abstract: This text seeks to problematize how biopolitical strategies and the processes of in/exclusion related to migrant lives take place. Due to that, the following federal documents focused on the theme of migration in Brazil were analyzed: Law No. 9.474/97 (Brazil, 1997); CONARE Normative Resolution No. 23 (CONARE, 2016); Normative Resolution No. 126, of 3/2/2017 (NATIONAL IMMIGRATION COUNCIL, 2017); Law No. 13,445/2017 (BRAZIL, 2017) and Decree No. 9,286/2018 (BRAZIL, 2018), as well as Decree 9970/19, discussing the power struggle that operates on migratory processes. From that point on, is depicted a constant process of demarcating “us” and “them”, implying conditions of reception and permanence, and alliances among different institutions that assume regulatory functions.

Keywords: Migration; Biopolitics; Inclusion; Exclusion.

Para se pensar os fluxos migratórios contemporâneos, é necessário conhecer as diferentes razões e formas de ingresso dos grupos que se deslocam de seus países de origem para países receptores. Nessa perspectiva, a Organização Internacional para Migrações - OIM (2009, p. 40) define migração como “processo de atravessamento de uma fronteira internacional ou de um Estado”,

¹ Universidade de Santa Cruz do Sul (betinahillesheim@gmail.com)

² Universidade de Santa Cruz do Sul (luisaklixap@gmail.com)

abarcando qualquer deslocamento de pessoas, independentemente de sua extensão, composição ou motivos. Refúgio, portanto, é apenas uma das formas de migração, constituindo aquelas situações nas quais a migração ocorre em função de perseguições referentes à “raça, religião, nacionalidade, filiação em certo grupo social ou das suas opiniões políticas” (p. 62), podendo se tratar de refúgio reconhecido, de fato, em órbita, em trânsito ou ainda requerente de asilo. Conforme Moreira (2014), a temática do refúgio se relaciona às ações (ou omissões) políticas dos Estados-nação, sendo que, na medida em que o país de origem ameaçou, violou ou é incapaz de garantir a proteção dos direitos de seus cidadãos, levando-os ao deslocamento como forma de escapar à violência, o país receptor deve proteger essa população e garantir seus direitos.

Embora haja diferenças entre migração e refúgio, para compreender as estratégias biopolíticas implicadas nos processos de in/exclusão dos imigrantes no território brasileiro, é importante contextualizar também as questões de refúgio e como as legislações voltadas para seu reconhecimento foram sendo implantadas. Após a segunda Guerra Mundial, a questão do refúgio se colocou em evidência. Dessa forma, em dezembro de 1950, foi criado o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR), como um órgão da Organização das Nações Unidas (ONU). Segundo o site do próprio ACNUR, suas atividades tiveram início em janeiro de 1951, tendo como missão apoiar e proteger os refugiados, a partir do que foi disposto pela Convenção da ONU de 1951, relativa ao Estatuto dos Refugiados. Segundo Mustafa (2017), no caso do Brasil, em 1961 foi promulgada a Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados com reservas - Decreto 50.215/61, sendo que, o Protocolo de 1967 referente ao Estatuto do Refugiado foi publicado em 1972, mediante o Decreto nº 70.946/72. A Convenção de Genebra de 1951 foi ratificada sem reservas somente em 1990, através do Decreto 99.757/90. Além disso, foram ratificados outros instrumentos de proteção aos refugiados (tais como a Declaração de Cartagena, a Declaração de San José e a Convenção sobre o Estatuto dos Apátridas).

Dessa forma, o presente texto analisa os seguintes documentos voltados à migração no Brasil: a Lei nº 9.474/97 (BRASIL, 1997); a Resolução Normativa do CONARE nº 23 (CONARE, 2016); a Lei nº 13.445/2017 (BRASIL, 2017), a Resolução normativa nº 126, de 02/3/2017 (CONSELHO NACIONAL DE IMIGRAÇÃO, 2017) e o Decreto nº 9.286/2018 (BRASIL, 2018), bem como o Decreto 9970/19 (BRASIL, 2019), que revogou este último. Para tanto, problematizam-se os documentos a partir de dois eixos: os processos de in/exclusão e as estratégias de gestão da vida dos migrantes. A partir disso,

discutem-se as diferentes estratégias biopolíticas que produzem processos de in/exclusão relativos aos fluxos migratórios contemporâneos no Brasil.

A LEGISLAÇÃO BRASILEIRA E OS PROCESSOS DE IN/EXCLUSÃO DAS VIDAS MIGRANTES

Para a análise aqui empreendida, considera-se, a partir de Michel Foucault, os conceitos de biopolítica e governamentalidade. Tais conceitos implicam num deslocamento sobre o funcionamento do poder. Para o autor (2005), na teoria clássica da soberania, o soberano tem o poder de matar ou deixar viver; entretanto, a partir do século XVII e XVIII, as transformações do direito político consistiram na constituição de um poder inverso, que se exerce, em um primeiro momento, sobre o corpo dos indivíduos (poder disciplinar) e, mais adiante, sobre as populações (uma biopolítica da espécie humana): “o direito de fazer viver e de deixar morrer” (p. 287). Assim, têm-se essas duas tecnologias que se complementam e se sobrepõem, a disciplina (centrada no corpo e com efeitos individualizantes) e a biopolítica (centrada na vida e se voltando para a população). Enquanto a primeira busca “reger a multiplicidade dos homens na medida em que essa multiplicidade pode e deve redundar em corpos individuais que devem ser vigiados, treinados, utilizados, eventualmente punidos”, a biopolítica “se dirige à multiplicidade dos homens”, não como corpos, mas como “uma massa global, afetada por processos de conjunto que são próprios da vida, que são processos como o nascimento, a morte, a produção, a doença, etc.” (FOUCAULT, 2005, p. 289). É a partir dessas teorizações que o filósofo, em seu curso Segurança, Território, População, mais especificamente, na aula de 1º de fevereiro de 1978, tematiza sobre o problema do governo e traz o conceito de governamentalidade (FOUCAULT, 2008). A partir desse conceito, conforme assinala Machado (1979), Foucault passa a discutir mais diretamente a questão do Estado, buscando explicar sua gênese mediante as “práticas de governo, da gestão governamental, ou da governamentalidade, que têm na população seu objeto, na economia seu saber mais importante e nos dispositivos de segurança seus mecanismos básicos” (p. XXIII).

Tem-se, a partir disso, a governamentalização do Estado, que foi a forma encontrada para que o Estado sobrevivesse (FOUCAULT, 2008). Tal governamentalidade surge a partir da pastoral cristã, apoiando-se numa técnica diplomática-militar (disciplinar) e utilizando-se de uma série de instrumentos específicos relativa ao que se denomina como polícia (controlado por dispositivos de segurança). Para o autor:

É possível que, se o Estado existe tal como ele existe agora, seja precisamente graças a essa governamentalidade que é ao mesmo tempo exterior e interior ao Estado, já que são as táticas de governo que, a cada instante, permitem definir o que deve ser do âmbito do Estado e o que não deve, o que é público e o que é privado, o que é estatal e o que não é estatal. Portanto, se quiserem, o Estado em sua sobrevivência e o Estado em seus limites só devem ser compreendidos a partir das táticas gerais da governamentalidade (FOUCAULT, 2008, p. 145).

Nessa perspectiva, ao discutir a inclusão como um imperativo contemporâneo, Veiga-Neto e Lopes (2011) utilizam o termo in/exclusão que se relaciona a assumir que as formas contemporâneas de inclusão e exclusão operam conjuntamente, mediante uma racionalidade que se pauta pelo mercado e que se caracteriza tanto pelo compartilhamento dos mesmos espaços físicos, quanto pelo convencimento das incapacidades ou capacidades de cada um nas diferentes esferas de participação. Assim, em outro texto (2007), os autores argumentam ainda que, na medida em que o Estado não se resume à noção de território, mas passa a ser entendido em função da população, há um entrelaçamento entre o controle da economia e o controle dos corpos dos indivíduos: ao governar os corpos, o Estado passa a governar tudo. Tem-se, portanto, uma justificativa para que o Estado promova a inclusão, sendo que as políticas de inclusão, compreendidas como “manifestações da governamentalização do Estado moderno” (p. 955), são destinadas, mediante uma aplicação mínima de poder, à condução de condutas dos indivíduos, no sentido de investimento dessas vidas, ou seja, de um biopoder. Dessa maneira, a discursividade sobre inclusão se constitui como uma forma de governo das populações. Nesse sentido, considera-se, a partir de Foucault (1988), que a inclusão está relacionada com uma conformação com o biopoder, isto é, um poder de investimento sobre a vida, que age tanto sobre o corpo individual (uma anátomo-política), quanto sobre a população (uma biopolítica), tendo por efeito uma sociedade de normalização, que distribui os sujeitos em um campo de valor e utilidade.

Dessa forma, é necessário interrogar as próprias políticas de inclusão, uma vez que, como trazido por Hillesheim e Bernardes (2015, p. 130), “os mecanismos que as traduzem, como uma bandeira de luta por uma sociedade mais igualitária, são parte de uma governamentalidade, isto é, de um governo de sociedade”. Para as autoras, isso implica que, ao invés de um plano de naturalização que coloca os procedimentos de inclusão e exclusão como opostos,

têm-se “jogos em que a inclusão passa a ser gestada como forma de governo da sociedade e, sobretudo, da população” (2015, p. 130).

Entre os documentos escolhidos para análise, dois deles se dirigem às questões de refúgio: a Lei nº 9.474/97, a qual define mecanismos para a implementação do estatuto dos refugiados de 1951 e determina outras providências (BRASIL, 1997), e a Resolução Normativa do CONARE nº 23, que estabelece procedimentos de solicitação de passaporte e viagem ao exterior para pessoas refugiadas e solicitantes de refúgio (CONARE, 2016). Por sua vez, no tocante à migração em geral, tem-se a Lei nº 13.445/2017, a qual dispõe sobre os direitos e os deveres do migrante e do visitante, regula a sua entrada e estada no País e estabelece princípios e diretrizes para as políticas públicas para o emigrante (BRASIL, 2017). As outras duas legislações se referem a situações específicas relacionadas à migração, sendo que, em 02/3/2017 foi publicada a Resolução normativa nº 126, que dispõe sobre a concessão de residência temporária a nacional de país fronteiriço (CONSELHO NACIONAL DE IMIGRAÇÃO, 2017) e, no ano seguinte, o Decreto nº 9.286/2018, o qual define a composição, as competências e as normas de funcionamento do Comitê Federal de Assistência Emergencial para acolhimento a pessoas em situação de vulnerabilidade decorrente de fluxo migratório provocado por crise humanitária (BRASIL, 2018). Entretanto, esse último foi revogado pelo Decreto 9.970, em 14 de agosto de 2019, pelo presidente Jair Bolsonaro.

A partir da leitura dos documentos, pode-se perceber que os processos de in/exclusão são sistematicamente marcados; da mesma forma em que se define os sujeitos a serem incluídos - por exemplo, ao definir quem são os refugiados ou a quem pode ser estendido o reconhecimento de refúgio, também se explicita quem não é ou não pode ser considerado refugiado (BRASIL, 1997) ou, no caso da migração, ao listar princípios e garantias, também se enumeram motivos tanto de recusa de concessão de visto, quanto de impedimento de ingresso, retirada compulsória, repatriação ou deportação (BRASIL, 2017).

No caso específico da Lei 13.445/2017, que ficou conhecida como a Lei da Migração, esta é considerada um avanço significativo em relação à legislação anterior, o Estatuto do Estrangeiro, Lei 6.815/80 (BRASIL, 1980). Segundo Siqueira (2017), essa lei foi promulgada pelo General Figueiredo e deixava explícito a preocupação com assuntos relativos à segurança nacional e outros aspectos de natureza militar. Neste sentido, o Estatuto do Estrangeiro utilizava a expressão em tempo de paz e também tinha por objetivo definir a política de

migração a partir, exclusivamente, dos interesses nacionais, sendo permeado por um viés defensivo. Ainda, na análise realizada pela pesquisa, no segundo artigo do Estatuto do Estrangeiro, é possível visualizar o viés econômico junto da segurança nacional implicados na legislação, uma vez que a justificativa para a existência da lei estaria ligada com o compromisso de “defender o trabalhador nacional”, junto das questões de “interesses políticos, socioeconômicos e culturais do Brasil”. Desse modo, fica claro já nos primeiros artigos do Estatuto que os corpos migrantes são vistos como ameaça à população brasileira, salvo quando a chegada deles interessava economicamente o país e não colocava em risco a “ordem local”.

Entretanto, com a promulgação da Lei da Migração, Siqueira (2017) pontua que há uma mudança de tom em relação à legislação anterior, sendo que, naquele momento, o Brasil se perfila a compromissos com a ONU, com vistas à garantia dos direitos individuais e humanos. Assim, as diferenças entre as duas legislações são gritantes, sendo que, enquanto o Estatuto do Estrangeiro entende o imigrante como uma ameaça à segurança nacional, um estranho a ser temido, que tem uma liberdade restrita e um status menor em relação ao cidadão brasileiro, a Lei da Migração mostra preocupação tanto no sentido de garantia de direitos, quanto para que os migrantes não sejam discriminados pela xenofobia, tratando o migrante como um concidadão do mundo, de acordo com a política internacional dos Direitos Humanos. Nessa perspectiva, a pesquisa evidencia que essa preocupação fica evidente nos princípios e diretrizes da Lei da Migração, que seriam, por exemplo:

Universalidade, indivisibilidade e interdependência dos direitos humanos; cooperação internacional com Estados de origem, de trânsito e de destino de movimentos migratórios, a fim de garantir efetiva proteção aos direitos humanos do migrante e migração e desenvolvimento humano no local de origem, como direitos inalienáveis de todas as pessoas (BRASIL, 2017).

Ao analisar as políticas públicas de saúde e assistência social no Brasil, destaca-se que na medida em que:

Incluir passa a integrar a ordem do discurso, tal princípio é formulado também pelas políticas públicas, sendo delineado tanto a partir da busca de definição do que é a inclusão, quanto a partir das formas como esta deve ser garantida e em quais espaços deve ocorrer. Assim, nos diferentes documentos analisados, a inclusão é objeto de preocupação, mesmo que o termo não apareça claramente (HILLESHEIM, 2013 p. 24).

Nessa direção, a Constituição Federal de 1988 é um marco no país, visto que se pauta pela ideia de todos e de igualdade de tratamento, sendo que se pode dizer que a inclusão se inscreve no que Foucault (1998) denomina como uma ordem discursiva, que se constrói mediante a aparição de novas maneiras na vontade de verdade. Tal vontade de verdade, para o filósofo, se apoia sobre um suporte institucional (que, no presente caso, são as diferentes legislações), o qual “tende a exercer sobre os outros discursos (...) uma espécie de pressão e como que um poder de coerção” (p. 18).

Entretanto, chama a atenção o lapso temporal entre a Constituição de 1988 e a Lei da Migração (2017), evidenciando que, mesmo que a partir dos anos 1990 a inclusão tenha sido colocada como um imperativo, a relação com os migrantes foi entendida, por praticamente mais 30 anos, pelo viés da segurança nacional. Assim, mesmo após a Constituição de 1988, a Lei 9.474/1997, que se volta para os refugiados e atende ao disposto na Convenção sobre o Estatuto dos Refugiados de 1951 e no Protocolo sobre o Estatuto dos Refugiados de 1967, segue marcada por essa lógica, visto que, por exemplo, em seu artigo 36, que trata da expulsão, diz que não será expulso do território nacional o refugiado que esteja regularmente registrado, salvo por motivos de segurança nacional ou de ordem pública e, em seu artigo 39, que dispõe sobre a perda da condição de refugiado, coloca que isso se dará caso haja o exercício de atividades contrárias à segurança nacional ou à ordem pública (Inciso III).

Assim, é tardiamente que a inclusão, como estratégia biopolítica, também passa a ser pensada na questão dos migrantes em território brasileiro, sendo que, a partir disso, a lei nº 13.445/2017 trata de garantir igualdade de tratamento e de oportunidade ao migrante e a seus familiares (Art. 3º, inciso IV), proteção integral e atenção ao superior interesse da criança e do adolescente migrante (Art. 3º, inciso XVII), acentuando ainda, em seu art. 4º, que ao migrante é garantida, no território nacional, em condição de igualdade com os nacionais, a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade. Uma das hipóteses que se coloca aqui para o direcionamento do olhar para a migração a partir de uma perspectiva inclusiva é a pressão que os diferentes grupos migratórios começaram a fazer sobre as políticas públicas brasileiras, na medida que esses fluxos se tornaram mais numerosos no país, como é possível ver pelos dados disponibilizados pelo Ministério da Justiça e Segurança Pública (2017): entre os anos de 2010 a 2016, o Brasil possuía 9.552 refugiados reconhecidos; com o início da guerra da Síria, houve solicitação de refúgio no país por 3.772

cidadãos sírios e, apenas no ano de 2016, os venezuelanos representaram em torno de 33% das solicitações, com 3.375 pedidos. Dessa maneira, em 2016, os maiores números de deferimento de pedidos de refúgio no Brasil foram de cidadãos oriundos da Síria, República Democrática do Congo, Paquistão, Palestina e Angola, sendo que os países com maior solicitação foram Venezuela, Cuba, Angola, Haiti e Síria. Portanto, nos últimos anos o Brasil se deparou com o que o ACNUR (2017) tem alertado como o maior nível de deslocamentos humanos já registrados desde a Segunda Guerra Mundial: em 2015, existiam 65,3 milhões de pessoas no mundo todo que foram forçadas a migrar (RAMOS, 2020), exigindo que também sua legislação se adequasse a essa realidade.

Olhar para os migrantes não como ameaça, mas como sujeitos a serem incluídos, pressupõe um Estado cada vez mais dedicado a uma governamentalidade que se volta “não tanto para impedir as coisas, mas fazer de modo que as regulações necessárias e naturais atuem, ou também fazer regulações que possibilitem as regulações naturais” (FOUCAULT, 2008, p. 474), isto é, um Estado que governa a partir da liberdade, utilizando-se prioritariamente de mecanismos de segurança.

Trazendo as lentes foucaultianas, torna-se possível compreender a aplicabilidade de tais ferramentas sobre esse grupo social a partir da virada biopolítica, quando a política toma como objeto das próprias práticas a vida biológica/humana, os corpos dos indivíduos e das populações (FOUCAULT, 2005). Assim, a lógica dos Estados-nação opera pela in/exclusão de forma conjunta (VEIGA-NETO; LOPES, 2011), mediante a demarcação de “*nós e eles*” (WERMUTH; NIELSON, 2017). Nessa perspectiva, a Lei 13.445/2017, a qual trata dos direitos e deveres do migrante em solo brasileiro, busca reger a política migratória no Brasil de modo acolhedor, majoritariamente inclusivo. Isso pode ser evidenciado no artigo 3º, que trata dos princípios e diretrizes da política migratória brasileira e que, em seus diferentes incisos, postula promoção de direitos, acesso igualitário e inclusão por meio de políticas públicas. Entretanto, ao mesmo tempo em que busca incluir, reforça quem são “eles”: imigrantes, residentes fronteiriços, visitantes, apátridas, os quais podem ter vistos negados, sofrerem processos de deportação ou de expulsão.

Tal marcação se dá na direção do que discute Butler (2018), quando coloca que a circunscrição de quem é o “povo” se dá mediante uma operação de poder discursivo, o qual constitui determinadas linhas de demarcação. Tal demarcação sempre supõe aqueles que estão incluídos e aqueles que estão excluídos, traçando

uma linha que define o “povo” a partir da lógica do Estado-Nação, de grupos raciais ou linguísticos ou ainda por afiliação política, sendo que “a inclusividade completa não é possível, mas para os quais a luta é permanente” (p. 10).

Dessa maneira, nos diferentes documentos analisados, os processos de in/exclusão se fazem presentes, definindo as condições para sua acolhida e permanência no país. Há, nas legislações, uma busca de equiparação das vidas migrantes a patamares próximos aos brasileiros, assegurando direitos. Destaca-se aqui a inclusão social, laboral e produtiva do migrante por meio de políticas públicas (Lei 13.445/2017, artigo 3º, inciso X), a qual, entrelaçada com uma série de outras disposições colocadas nos diferentes documentos, evidenciam a tentativa de incluir os corpos migrantes como economicamente úteis. É importante assinalar que a economia segue sendo o alvo principal do biopoder, uma vez que os estrangeiros são recebidos e escolhidos de acordo com a necessidade local de trabalho. Na medida em que ocorre uma crise econômica, por exemplo, tem-se o direito de ir e vir (mobilidade) reduzido, pois essa possibilidade está diretamente implicada nas habilidades pessoais e no valor útil daquele corpo, já que “à desigualdade nas qualificações corresponde à uma desigualdade nas oportunidades migratórias” (RAMOS, 2020, p. 07).

Conforme Hannah Arendt (2006), a igualdade não é dada, mas resulta da organização humana, porquanto é orientada pelo princípio da justiça. Segundo a autora, os imigrantes não nascem iguais, tornam-se iguais como membros de um grupo por força da decisão *deles* de garantir direitos reciprocamente iguais. Porém, pode-se pensar que há uma linha muito tênue entre incluir e excluir já que é preciso acolher, contudo de forma que as diferenças não se apaguem, mantendo-se a marcação “*nós e eles*”, e, além disso, agindo para que os corpos sejam produtivos, mediante diferentes estratégias biopolíticas, tais como acesso a políticas públicas e serviços.

ESTRATÉGIAS DE GESTÃO DAS VIDAS MIGRANTES

Para gerir as vidas migrantes a partir de um pressuposto inclusivo, é necessário que lhe sejam dadas condições de igualdade com os cidadãos brasileiros, sendo que tais condições são explicitadas na Lei de Migração (BRASIL, 2017), quando, por exemplo, discorre sobre princípios e diretrizes (Artigo 3º) ou assegura a inviolabilidade de direitos (Artigo 4º). É interessante que isso se dá tanto pela afirmação de uma positividade (ou de um deixar fazer), quanto de uma negatividade (no sentido de impedimento de ações que lhe

possam causar prejuízos). Assim, a legislação busca, a todo momento, garantir igualdade de direitos e evitar situações de xenofobia e discriminação aos migrantes, porém sempre demarcando a quem se aplica.

Na tentativa de garantir tais direitos aos que chegam ao Brasil, em fevereiro de 2018 o Governo Federal criou a “Operação Acolhida”, que tem por objetivo federalizar os atendimentos aos migrantes e “reconhecer por meio do Decreto 9.285/2018 a situação de vulnerabilidade decorrente do fluxo migratório para o estado de Roraima, provocado pela crise humanitária na Venezuela” (BRASIL, 2018). Vale destacar que tal operação iniciou com a ideia central no estado de Roraima, mas foi e é atualmente pensada para todo território nacional. No momento em que foi criada tal medida, foi promulgado o Decreto nº 9.286/2018, que institui a governança da Operação - Comitê Federal de Assistência Emergencial, com a participação direta de 12 ministérios, coordenada pela Casa Civil da Presidência da República e definiu um Coordenador Operacional para organizar os trabalhos em Roraima (BRASIL, 2018) que vigorou somente um ano e foi substituído, na íntegra, pelo Decreto nº 9.970/2019 da atual gestão presidencial.

Ambos os documentos possuem as mesmas diretrizes no modo de garantir os direitos dessas vidas migrantes, contudo o ponto que mais se destaca na diferenciação de um decreto para o outro, é o acréscimo de Subcomitês Federais dentro do, mantido, Comitê Federal de Assistência Emergencial. No artigo nº 6 do Decreto de 2019 consta que o Comitê Federal de Assistência Emergencial contará com os seguintes Subcomitês Federais: I - Subcomitê Federal para Recepção, Identificação e Triagem dos Imigrantes; II - Subcomitê Federal para Acolhimento aos Imigrantes em Situação de Vulnerabilidade; III - Subcomitê Federal para Interiorização; e IV - Subcomitê Federal para Ações de Saúde aos Imigrante. Além de citar os novos subcomitês, o Decreto detalha quais membros farão parte de cada categoria. Analisando ainda o que fora modificado, tem-se a remoção do antigo artigo nº 8 item III do Decreto 9.286/2018 - “indicar um coordenador operacional, que atuará no local em que for reconhecida a crise humanitária” - e, por fim, mudança na participação de representantes de ministérios que deixaram de existir com a reorganização do Estado, aprovada no início do governo Bolsonaro, como as pastas do Desenvolvimento Social; Direitos Humanos; Integração Nacional; Planejamento, Desenvolvimento e Gestão e do Trabalho (AGÊNCIA BRASIL, 2019). A partir de tais constatações, é possível identificar que o Decreto nº 9.970/2019 cria novos mecanismos de

controle através dos subcomitês, uma vez que a finalidade central acaba sendo o maior controle e regulação dos corpos estrangeiros.

De forma geral, percebe-se que são postas em movimento diferentes alianças de uma extensa engrenagem para a gestão das vidas migrantes, as quais são citadas nos diferentes documentos: cooperação internacional com os Estados de origem, polícia federal, órgãos dos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, entes federativos, organizações da sociedade civil, entidades privadas, especialistas, organismos internacionais, entre outras. Nessa perspectiva, salienta-se a menção a alianças com organismos não-estatais (organizações da sociedade civil, entidades privadas, especialistas, organismos internacionais...), o que leva a considerar, como apontado por Miller e Rose (2012), que as estratégias contemporâneas de regulação estão “reunidas em complexos que ligam forças e instituições consideradas ‘políticas’ com aparatos que modelam e gerenciam a conduta individual e coletiva em relação a normas e objetivos, mas ainda são estabelecidas como não-políticas” (p. 239). Ao abordar especificamente as democracias liberais avançadas (que se pautam por uma perspectiva inclusiva), os autores trazem que uma de suas características é justamente a pluralidade das tecnologias sociais, com a proliferação de organizações não-governamentais que assumem, de forma autônoma, funções reguladoras. Na presente análise, aponta-se que, no caso dos migrantes, isto pode ser constatado pela variedade de entidades (religiosas, privadas, comunitárias) que assumem, junto com o poder público, a tarefa de acolher e inserir os diferentes grupos de migrantes no território nacional. Desse modo, como pontuam Miller e Rose (2012), cada complexo se constitui como uma máquina de governar, funcionando como uma montagem de partes oriundas de diferentes lugares, com variados acoplamentos, com peças que ora funcionam, ora não funcionam, produzindo determinados efeitos. Além disso, assinala-se que tal forma de governo não assume a forma de uma oposição entre um Estado intervencionista e um não-intervencionista, mas ele é compreendido “como uma reorganização das racionalidades políticas que o coloca em um tipo de alinhamento com as tecnologias contemporâneas de governo” (p. 101), criando uma série de condições que tanto agem para manter separados as instituições do Estado e as não-estatais, alinhando racionalidades políticas e tecnologias do eu, no sentido de constituir indivíduos cuja cidadania seja ativa.

CONSIDERAÇÕES FINAIS: UM ESMAECIMENTO DA INCLUSÃO?

A migração tem trazido, para os países, uma série de desafios no sentido de administrar a mobilidade humana. A necessidade de normatizar os movimentos migratórios também aponta para os limites dos pactos de cidadania das sociedades liberais avançadas, o que pode ser visto nas diferentes estratégias que os países têm encontrado para regular (e, muitas vezes, impedir) a migração.

Miller e Rose (2012), ao discutirem as estratégias liberais avançadas de governamentalidade, indagam: “até que ponto o século XXI ainda será um século de governo através da liberdade?” Fatos recentes, como por exemplo, a proposta do governo Trump de construção de um muro na fronteira com o México, o crescimento de movimentos de extrema direita no mundo ocidental, ou mesmo as questões colocadas pela pandemia de COVID-19, atualizam a pergunta colocada pelos autores. Assim, embora as legislações analisadas se pautem pelo imperativo da inclusão e haja um esforço na coordenação de ações (mesmo que nos moldes de uma grande máquina que funcione por acoplamentos diversos, como trazido anteriormente) que buscam acolher e integrar os migrantes no território nacional, há uma série de questões que se colocam hoje sobre a conciliação de tais legislações com o sentimento crescente de ameaça que tem se colocado globalmente (pelo fluxo intenso de migrantes aos países de acolhida, pelo medo do terrorismo, pela crise econômica mundial ou ainda pelos riscos de propagação de novas doenças, das quais a COVID-19 é apenas um exemplo). Além disso, essas proliferações de organizações não-governamentais também podem ser compreendidas, a partir de Butler (2018), como alternativas que, ao mesmo tempo em que assistem esses grupos, também complementam e sustentam a eliminação dos serviços públicos básicos, conforme o ideário neoliberal.

No caso brasileiro, como discutido no artigo, a inscrição das políticas migratórias numa perspectiva biopolítica, visando uma gestão dos corpos a partir da ideia de inclusão é ainda bastante recente, podendo também estar em risco pela crescente crise política e econômica enfrentada pelo Brasil, com aumento da intolerância em relação aos grupos minoritários. É necessário, portanto, um acompanhamento das legislações que vêm sendo produzidas no país, estando atento para os diferentes movimentos de in/exclusão direcionados para a população migrante e construindo estratégias que objetivem reduzir sua vulnerabilidade. Para tanto, é necessário o fortalecimento das alianças para sua

gestão, buscando, a partir de sua dispersão, uma multiplicidade de formas possíveis que atuem no enfrentamento dos movimentos de fechamento e de rechaço às vidas migrantes.

REFERÊNCIAS

ACNUR. Plataforma Help. **Dados sobre Refúgio**. Brasília, DF: ACNUR Brasil. 2017. Disponível em: <https://www.acnur.org/portugues/dados-sobre-refugio/>. Acesso em: 20 mai. 2020.

ARENDT, Hannah. **Origens do totalitarismo**. São Paulo: Companhia das Letras, 2006.

BRASIL. **Lei 6.815, de 19 de agosto de 1980**. Brasília, DF, 1980.

BRASIL. **Lei 9.474, de 22 de julho de 1997**. Brasília, DF, 1997.

BRASIL. **Lei nº 13.445, de 24 de maio de 2017**. Brasília, DF, 2017.

BRASIL. **Decreto nº 9.286, de 15 de fevereiro de 2018**. Brasília, DF, 2018.

BRASIL. **Decreto nº 9.970, de 14 de agosto de 2019**. Brasília, DF, 2019.

BUTLER, Judith. **Corpos em aliança e a política das ruas: notas para uma teoria performativa de assembleia**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2018.

CONARE. **Resolução Normativa do nº 23, de 16 de dezembro de 2016**. Brasília, DF, 2016.

CONSELHO NACIONAL DE IMIGRAÇÃO. **Resolução normativa nº 126, de 03 de março de 2017**. Brasília, DF, 2017.

FOUCAULT, Michel. **História da sexualidade: a vontade de saber**. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1988.

FOUCAULT, Michel. **A ordem do discurso**. 4. ed. São Paulo: Edições Loyola, 1998.

FOUCAULT, Michel. **Em defesa da sociedade**. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

FOUCAULT, Michel. **Segurança, território, população**. São Paulo: Martins Fontes, 2008.

HILLESHEIM, Betina. É preciso incluir! Políticas públicas e o imperativo da inclusão. In: CRUZ, Lílian Rodrigues da; RODRIGUES, Luciana; GUARESCHI, Neuza M. F. (Orgs.). **Interlocações entre a psicologia e a política nacional de assistência social**. Santa Cruz do Sul, EDUNISC, 2013. p. 23-30

HILLESHEIM, Betina; BERNARDES, Anita Guazzelli. Políticas de inclusão: a arte de governar a partir da liberdade. **Psicologia em Estudo**, v. 20, p. 129-137, 2015.

MACHADO, Roberto. Introdução: por uma genealogia do poder. In: FOUCAULT, M. **Microfísica do poder**. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1979, p. 07-23.

MILLER, Peter; ROSE, Nikolas. **Governando o presente**. Porto Alegre: Paulus Editora, 2012.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA. Secretaria Nacional de Justiça. **Refúgio em números**. 2017. Disponível em: https://www.justica.gov.br/news/brasil-tem-aumento-de-12-no-numero-de-refugiados-em-2016/20062017_refugio-em-numeros-2010-2016.pdf/view Acesso em: 04 mai. 2020.

MOREIRA, Julia Bertino. Refugiados no Brasil: reflexões acerca do processo de integração local. **Revista Interdisciplinar Mobilidade Urbana**, v. 22, n. 43, p. 85-98, 2014.

MUSTAFA, Carla. **Histórico, avanços e desafios: reflexões sobre os 20 anos da Lei do Refúgio no Brasil**. 2017. Disponível em: <https://www.migramundo.com/historico-avancos-e-desafios-reflexoes-sobre-os-20-anos-da-lei-do-refugio-no-brasil/>. Acesso em: 03 jun. 2020.

OPERAÇÃO Acolhida. Base Legal. Brasil: Governo Federal, [entre 2018 e 2020]. Disponível em: <https://www.gov.br/acolhida/base-legal/>. Acesso em: 02 jun. 2020.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL PARA AS MIGRAÇÕES (OIM). **Glossário sobre Migração**. Genebra: Organização Internacional para as Migrações, 2009.

RAMOS, Maria da Conceição Pereira. Mobilidade humana internacional, políticas migratórias e direitos humanos: avanços e recuos. **Revista de Políticas Públicas**, v. 24, p. 405-421, 2020.

SIQUEIRA, Fernanda. **Entenda as diferenças entre o Estatuto do Estrangeiro e Lei de Migração**. 2017. Disponível em: <https://fernandasial.jusbrasil.com.br/noticias/469957698/entenda-as-diferencas-entre-o-estatuto-do-estrangeiro-e-lei-de-migracao>. Acesso em: 01 jun. 2020.

VEIGA-NETO, Alfredo; LOPES, Maura Corcini. Inclusão e governamentalidade. **Educação e Sociedade**, v. 28, n. 100, p. 947-963, 2007.

VEIGA-NETO, Alfredo; LOPES, Maura Corcini. Inclusão, exclusão, in/exclusão. **Revista Verve**, v. 30, p. 121-135, 2011.

WERMUTH, Maiquel Angelo Dezordi; NIELSON, Joice Graciele. De Hannah Arendt a Judith Butler: em busca da humanidade perdida nas fronteiras do estado-nação. **Pensar, revista de Ciências Jurídicas**, v. 22, n. 01, p. 301-334, 2017.

Recebido em 01 de abril de 2021

Aprovado em 09 de julho de 2021