



Heloísa Traiano Mundt

**Entre a governança humanitária e o desenvolvimento
neoliberal: um olhar crítico sobre narrativas internacionais
do acolhimento a refugiados**

Dissertação de Mestrado

Dissertação apresentada como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre pelo Programa de Pós-Graduação em Análise e Gestão de Políticas Internacionais (MAPI) do Instituto de Relações Internacionais da PUC-Rio.

Orientadora: Prof. Paula Orrico Sandrin

Rio de Janeiro,
julho de 2020



Heloísa Traiano Mundt

**Entre a governança humanitária e o desenvolvimento
neoliberal: um olhar crítico sobre narrativas internacionais
do acolhimento a refugiados**

Dissertação apresentada como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre pelo Programa de Pós-Graduação em Análise e Gestão de Políticas Internacionais (MAPI) do Instituto de Relações Internacionais da PUC-Rio. Aprovada pela Comissão Examinadora abaixo:

Prof. Paula Orrico Sandrin

Orientadora
Instituto de Relações Internacionais – PUC-Rio

Prof. Renata de Figueiredo Summa

Instituto de Relações Internacionais – PUC-Rio

Prof. Carolina Moulin Aguiar

UFMG

Todos os direitos reservados. A reprodução, total ou parcial, do trabalho é proibida sem autorização da autora, da orientadora e da universidade.

Heloísa Traiano Mundt

Graduada em Comunicação Social com habilitação em Jornalismo pela Escola de Comunicação da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ).

Ficha Catalográfica

Mundt, Heloísa Traiano

Entre a governança humanitária e o desenvolvimento neoliberal : um olhar crítico sobre narrativas internacionais do acolhimento a refugiados / Heloísa Traiano Mundt ; orientadora: Paula Orrico Sandrin. – 2020.

50 f. ; 30 cm

Dissertação (mestrado)–Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Instituto de Relações Internacionais, 2020.

Inclui bibliografia

1. Relações Internacionais – Teses. 2. Refúgio. 3. Humanitarismo. 4. Desenvolvimento. 5. Pacto global. 6. Neoliberalismo. I. Sandrin, Paula Orrico. II. Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro. Instituto de Relações Internacionais. III. Título.

CDD: 327

Agradecimentos

À Professora Paula Sandrin, pela imprescindível orientação, avaliação cuidadosa e palavras de encorajamento.

Ao corpo docente do Instituto de Relações Internacionais da PUC-Rio, por todo o conhecimento transmitido.

Resumo

Mundt, Heloísa Traiano; Sandrin, Paula Orrico (Orientadora). **Entre a governança humanitária e o desenvolvimento neoliberal: um olhar crítico sobre narrativas internacionais do acolhimento a refugiados**. Rio de Janeiro, 2020, 50 p. Dissertação de Mestrado – Instituto de Relações Internacionais, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

O objetivo deste trabalho é orientar criticamente organizações não governamentais e outros agentes da sociedade civil engajados na construção discursiva de mensagens para campanhas em favor do acolhimento de refugiados, por julgarem que esta é uma temática de crescente relevância para a promoção dos direitos humanos tanto no Brasil quanto a nível internacional. Para tanto, apresentará considerações acerca de duas narrativas hegemônicas amplamente utilizadas por organizações e instituições globais, a fim de identificar as suas premissas conceituais e possíveis conexões com o estabelecimento de práticas das Relações Internacionais. A primeira delas refere-se à tradição do humanitarismo, guiado sobretudo pela mobilização de uma lógica afetiva e de imperativos morais de solidariedade para legitimar a proteção emergencial de grupos em situação de extrema vulnerabilidade; a segunda, por sua vez, recorre à linguagem do desenvolvimento pautado por premissas essencialmente neoliberais para projetar uma imagem de capacidade adaptativa e resiliência sobre indivíduos acolhidos por comunidades nacionais, de modo a discursivamente convertê-los em potencial capital humano para economias de mercado do Sul Global. Publicações oficiais do site brasileiro do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (Acnur) e o Pacto Global sobre Refugiados das Nações Unidas serão revisados para argumentar sobre o despontar de um significado discursivo comum entre ambas as instâncias textuais na contemporaneidade.

Palavras-Chave

Refúgio; Humanitarismo; Desenvolvimento; Pacto Global; Neoliberalismo.

Abstract

Mundt, Heloísa Traiano; Sandrin, Paula Orrico (Advisor). **Between humanitarian governance and neoliberal development: a critical look at international narratives about hosting refugees.** Rio de Janeiro, 2020, 50 p. Dissertação de Mestrado – Instituto de Relações Internacionais, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

This article aims to offer in-depth considerations to non-governmental organizations and other civil society agents engaged in the discursive construction of messages for campaigns in favor of the reception of refugees as an issue of increasing relevance for the promotion of human rights both in Brazil and internationally. To this end, it will present perspectives on two hegemonic narratives widely used by global organizations and institutions to identify their conceptual premises and possible connections with the establishment of practices of International Relations. The first one refers to humanitarianism, guided mainly by the mobilization of an affective logic and moral imperatives of solidarity to legitimize the urgent protection of groups under extreme vulnerability; the second one uses the language of development and its essentially neoliberal premises to project an image of adaptivity and resilience on individuals hosted by national communities, discursively converting them into potential human capital designed for market economies of the Global South. Official news articles published by the Brazilian website of the United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) and the United Nations Global Compact on Refugees will be reviewed to argue that a common discursive meaning emerges from both in the present time.

Keywords

Refuge; Humanitarianism; Development; Global Compact; Neoliberalism.

Sumário

| | | |
|---|---|----|
| 1 | Introdução | 8 |
| 2 | O poder do discurso na política internacional | 10 |
| 3 | O humanitarismo: compaixão à vida precária | 12 |
| | 3.1. Refúgio: 'problema' produzido no sistema de Estados-nação | 13 |
| | 3.2. Cuidado e controle: lacunas de silêncio entre apelos humanitários | 19 |
| 4 | Fardo e resiliência: o vocabulário liberal do acolhimento | 25 |
| | 4.1. Pacto Global sobre Refugiados: a 'gestão sustentável' pelo desenvolvimento | 25 |
| | 4.2. Do 'fardo' ao neo-sujeito: a conversão discursiva do refugiado em capital humano | 36 |
| 5 | Conclusão | 44 |
| 6 | Referências Bibliográficas | 46 |

1 Introdução

O objetivo deste trabalho é orientar organizações não governamentais e outros agentes da sociedade civil que estejam engajados na construção discursiva de mensagens para campanhas voltadas à sensibilização da população e de autoridades em favor do acolhimento compreensivo de refugiados, ou que desejem fazê-lo por julgarem que esta é uma temática de crescente relevância para a promoção dos direitos humanos tanto no Brasil quanto a nível internacional. Considerando que, no contexto brasileiro, a última década foi marcada por três ondas migratórias – de haitianos, sírios e venezuelanos – avaliadas como particularmente relevantes pelo Comitê Nacional para os Refugiados (Peduzzi, 2019) e que o Brasil, nas últimas duas décadas, vem concedendo espaço maior ao conceito de cooperação humanitária em sua diplomacia (Amorim, 2016) e reforçando sua tradição de acolhimento de refugiados (Asano, 2016), este artigo parte da premissa de que o presente é um momento-chave para que agentes interessados participem do processo de construção coletiva do conceito de refugiado no imaginário social. Este trabalho, portanto, se debruça sobre duas narrativas hegemônicas amplamente utilizadas globalmente para defender políticas de acolhimento e integração abrangentes e facilitadas para refugiados ao mobilizar, de forma heurística, literatura que possibilita tecer reflexões críticas sobre os pressupostos e valores que cada uma carrega consigo.

Neste sentido, a primeira das duas narrativas apresentadas criticamente neste trabalho é a do humanitarismo, baseada na premissa de que Estados e comunidade internacional devem se guiar por imperativos morais de solidariedade e valorização da vida humana para oferecer proteção a grupos em situação de extrema vulnerabilidade resultantes de cenários excepcionais de crise que exigem soluções emergenciais. Vale ressaltar que Cottle & Nolan (2007) falam num “triângulo de crise” (p. 863) ao nomearem três instâncias discursivas centrais que se encarregam de, a partir do rotulamento de uma situação enquanto emergência humanitária, disseminar apelos destinados à sensibilização popular: governos, imprensa e organizações humanitárias. É levando em conta, portanto, que organizações não governamentais acumulam uma já histórica função em promover ideais do humanitarismo global e que são consideradas importantes atores no processo de construção de um imaginário de sociedade civil global (Cottle & Nolan, 2007) que esta seção se dedicará a trazer

problemáticas associadas ao modelo discursivo do humanitarismo, a fim de estimular uma revisão reflexiva dos seus potenciais efeitos, sejam eles intencionais ou não. Já a segunda narrativa refere-se a um modelo significativamente diverso, que reforça o potencial de contribuição dos refugiados à economia de um país e enquadra o acolhimento mais como investimento do que fonte de pressão econômica: os indivíduos acolhidos são retratados enquanto potenciais microempreendedores ou força de trabalho e incentivados a se tornarem autossuficientes nas suas novas comunidades de residência. A lógica normativa liberal subjacente a esta argumentação desponta no Brasil a partir da sua adoção em publicações oficiais do escritório do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (Acnur) no país; e ainda se faz presente no Pacto Global sobre Refugiados da Organização das Nações Unidas (ONU) firmado em 2018, cujos objetivos perpassam essencialmente o fortalecimento da cooperação internacional a fim de, sobretudo, reduzir a “pressão” ou compartilhar o “fardo” dos fluxos de refugiados sobre as nações que os recebem (ONU, 2018). Identificam-se, portanto, duas instâncias textuais diversas, produzidas por diferentes níveis do sistema das Nações Unidas, que levam a um mesmo significado discursivo. Constrói-se, assim, uma específica narrativa do refúgio que pauta políticas nacional e internacionalmente.

Este trabalho tem a intenção de, às organizações interessadas – não sendo aqui consideradas suas distinções em linhas de ação e estratégias discursivas –, apresentar estas duas narrativas hegemônicas e as suas problemáticas, quando consideradas enquanto estratégias de comunicação. Não se propõe, entretanto, a discursivamente analisar campanhas já existentes; mas a oferecer recursos teóricos para compreender o papel do discurso nas Relações Internacionais como ferramenta de construção de uma percebida realidade social e, ainda, levantar questionamentos acerca das imagens produzidas por estas narrativas sobre populações refugiadas e as comunidades nacionais que as acolhem.

2

O poder do discurso na política internacional

A compreensão de discurso aqui utilizada é a apresentada por Charlotte Epstein, segundo a qual trata-se de um “conjunto coeso de ideias, conceitos e categorizações sobre um objetivo específico que o enquadram de um certo modo e, portanto, delimitam as possibilidades de ação em relação a ele” (Epstein, 2008, p.2). A centralidade da linguagem na análise das Relações Internacionais se fez do crescente interesse de pesquisadores nos últimos anos do século XX, enquanto é também de ampla relevância para organizações não governamentais, governos e agências internacionais, considerando que todos estes são agentes sociais – e, portanto, também agentes discursivos –, cujas próprias identidades se constroem pelas suas práticas de discurso¹ (Epstein, 2008).

Em sua interpretação sobre o estabelecimento de discursos voltados à formulação de políticas, Hansen (2006) se utiliza da concepção da linguagem em sua natureza produtiva para argumentar que este é o meio pelo qual se produzem problemas e subjetividades no meio social; e, por sua vez, as construções específicas destes problemas e subjetividades também servem de apoio para a elaboração de novos discursos, neles portanto se reproduzindo ciclicamente, argumenta. Na sua abordagem, a autora considera a linguagem enquanto um sistema de práticas sociais e políticas inerentemente instável em busca de criar significados a partir da construção de identidades – e, portanto, também do estabelecimento de diferenças em relação aos elementos delas excluídos. Neste sentido, o discurso na política internacional é guiado pelo objetivo de “criar uma ligação estável entre representações de identidade e uma política proposta” (Hansen, 2006, p. 16) por meio de convenções coletivamente compartilhadas, em sobreposição às inevitáveis instabilidades ao seu redor.

Discursos sobre políticas constroem – assim como discursos em geral – problemas, objetos e sujeitos, mas eles estão também simultaneamente articulando políticas para abordá-los (Shapiro, 1988). [...] Identidades são, portanto, articuladas como a razão

¹ Embora haja diferentes possíveis compreensões para os conceitos de discurso, linguagem, narrativa e representação, estes termos são aqui utilizados de maneira intercambiável para se referir, de forma sucinta e simplificada, à mobilização do discurso enquanto ferramenta de formulação de mensagens que constroem imagens de populações refugiadas e comunidades nacionais.

pela qual políticas devem ser promulgadas, mas elas também são (re) produzidas por meio destes mesmos discursos sobre políticas: eles são simultaneamente fundação e produto (discursivos). (Hansen, 2006, p. 19, tradução nossa)²

Este trabalho busca primordialmente identificar quais são as subjetividades e problemas, seguindo a terminologia adotada por Hansen (2006), produzidos e reproduzidos em torno da imagem das populações em situação de refúgio nos discursos de cada um dos dois modelos narrativos disseminados internacionalmente e escolhidos enquanto referenciais para esta pesquisa, a serem apresentados nas seções três e quatro. Partindo do pressuposto apresentado por Milliken (1999) de que práticas linguísticas estruturam diferenças relacionais entre sujeitos, infere-se que a delimitação de uma identidade discursivamente estabelecida para os indivíduos em situação de refúgio oferece ainda os subsídios para a construção social de outra identidade contraposta: a dos não-refugiados, ou seja, da comunidade nacional de cidadãos de um país, sujeitos estes que se fazem presentes em ambas as narrativas a serem apresentadas, com distintas identidades e subjetividades associadas a eles.

Ainda que essencialmente distintos, ambos os discursos estudados têm – com variações ao longo da História e sobreposições – o Acnur como grande enunciador a nível internacional. A constituição de sujeitos autorizados a falar e agir na política internacional resulta, para Milliken (1999), da dimensão produtiva do discurso, que serve à operacionalização de “regimes de verdade” (Milliken, 1999, p. 227) ao definir uma determinada ordem de ações e modos de ser em detrimento de outras possíveis; ou seja, é peça-chave do processo que informa práticas e racionalidades nas Relações Internacionais. Nas políticas internacionais para a questão do refúgio, Barnett (2011) sublinha que o Acnur se utiliza da sua historicamente acumulada autoridade moral e discursiva para ocupar poderosa posição de protagonismo discursivo e legitimar e obter respaldo a suas atividades de assistência a populações refugiadas. A agência é, assim, o principal agente discursivo aqui apresentado, mesmo que não seja o único a colaborar à difusão destas narrativas internacionalmente.

² “Policy discourses construct — as do discourses in general — problems, objects, and subjects, but they are also simultaneously articulating policies to address them (Shapiro, 1988). [...] Identities are thus articulated as the reason why policies should be enacted, but they are also (re)produced through these very policy discourses: they are simultaneously (discursive) foundation and product.”

3

O humanitarismo: compaixão à vida precária

Considerando a já exposta função do discurso em informar a definição de problemas e a adoção de políticas internacionais, compreende-se aqui o discurso humanitário como a linguagem que suporta as práticas da governança humanitária, definida por Barnett (2013) como a “organizada e internacionalizada tentativa de salvar vidas, melhorar o bem-estar e reduzir o sofrimento das populações mais vulneráveis do mundo” (p. 379). Dentre as atividades que este modelo de governança engloba, estão o oferecimento de assistência emergencial e a reintegração de pessoas em situação de refúgio ou deslocamento, prossegue ainda o autor, sendo tais práticas assumidas por diversos tipos de atores, incluindo Estados, organizações não-governamentais e organizações internacionais (Barnett, 2013). Tais “esforços autoconscientes da comunidade global para aliviar o sofrimento de desconhecidos distantes [...] em nome da compaixão, do cuidado e da responsabilidade” (p. 380) têm os propósitos de salvar vidas e, ainda, de produzir um mundo pautado essencialmente por valores cosmopolitas de humanidade, destinados a alcançar uma comunidade global ilimitada (Barnett, 2013).

O antropólogo Didier Fassin (2012), por sua vez, atribui as funções de nutrir discursos e legitimar práticas da política contemporânea aos sentimentos morais, definidos por ele como “as emoções que direcionam nossa atenção ao sofrimento dos outros e nos fazem querer remediá-los” (p.1). Para o autor, o emprego dos sentimentos morais na dimensão política é o axioma do governo humanitário, por ele considerado o conjunto de procedimentos adotados por agentes estatais e não estatais para apoiar e regular a existência humana (Fassin, 2012). São duas as dimensões aqui utilizadas para definir o termo “humanitário”:

de um lado, a generalidade dos seres humanos que compartilham uma condição semelhante (Humanidade), e de outro, um movimento afetivo que atrai os seres humanos para seus companheiros (humanidade). A primeira dimensão forma a base de uma demanda por direitos e uma expectativa de universalidade; a segunda cria a obrigação de prestar assistência e atenção aos outros [...]. (Fassin, 2012, p.2, tradução nossa)³

³ “on the one hand the generality of human beings who share a similar condition (mankind), and on the other an affective movement drawing humans toward their fellows (humaneness). The first

Neste sentido, Barnett (2013) argumenta ainda que atores não-estatais são em grande parte responsáveis pela promoção de tais valores de humanidade na agenda global, incluindo em termos discursivos, considerando seu papel em “projetar e amplificar as vozes dos oprimidos” (Barnett, 2013, p. 381), a fim de mobilizar assistência a estas populações. Reconhecendo a relevância de tais esforços por estes agentes na proteção de numerosas vidas em variados contextos, o autor, movido pelo arcabouço da teoria crítica, se propõe, entretanto, a analisar potenciais efeitos não planejados e indesejados da governança humanitária, para além da sua efetividade em alcançar seus objetivos centrais de redução do sofrimento e promoção do bem-estar (Barnett, 2013).

É esta mesma perspectiva que adota este trabalho, dedicado particularmente, porém, à compreensão de potenciais efeitos colaterais da utilização da linguagem que suporta este modelo de governança para a questão do refúgio. O discurso humanitário, afirma Fassin (2012), é considerado o mecanismo de maior sucesso na mobilização de afetos entre seus receptores ao privilegiar um vocabulário de compaixão, solidariedade e sofrimento – em detrimento de outro que mais diretamente aborde as mesmas questões em termos de injustiça, desigualdade e violência. “O governo humanitário é de fato uma política de vidas precárias”, diz assim Fassin (2012, p. 4), cujas supracitadas reflexões, a serem ainda desdobradas à frente, servem à reflexão sobre a adoção da linguagem humanitária para narrar as problemáticas ao redor do refúgio.

3.1.

Refúgio: ‘problema’ produzido no sistema de Estados-nação

Enquanto analisa a figura do refugiado dentro do imaginário associado à ordem prevalente no sistema internacional de Estados, Peter Nyers (2006) argumenta que não se está diante de uma simples oposição entre as identidades discursivamente estabelecidas para os indivíduos em situação de refúgio e para os não-refugiados. O autor vai além para descrever que a interação entre estes dois grupos só pode ser definida enquanto “exclusão inclusiva” (Nyers, 2006, p. 8), considerando que a inclusão do refugiado à comunidade anfitriã de um Estado-nação

dimension forms the basis for a demand for rights and an expectation of universality; the second creates the obligation to provide assistance and attention to others [...].”

necessariamente passa pelo seu rotulamento enquanto indivíduo originário de um estado de exceção, no qual pressupõe-se ter havido rompimento do ordenamento que respalda as relações políticas entre cidadãos e governo (Nyers, 2006).

Segundo Keely (1996), a idealização do Estado-nação enquanto modelo político parte do princípio de que ao Estado cabe oferecer ordem e proteção à nação, sendo assim a expressão política dos seus membros; e os cidadãos, por sua vez, gozam da sensação de pertencimento a uma identidade nacional, sujeitando-se a receber e conceder sacrifícios em nome de tal ordenamento sócio-político. Dentro de um sistema internacional de Estados-nação, portanto, a existência de fluxos de refugiados – condição resultante da não provisão de proteção por um Estado a membros da nação – é tida como desvio e ameaça ao ordenamento geopolítico do sistema internacional de Estados soberanos (Keely, 1996). Tal rotulamento se traduz nas práticas de representação do discurso humanitário, afirma ainda Nyers (2006), a partir da recorrente adoção de um vocabulário de crise para se referir aos fenômenos presentes nas narrativas de deslocamento e recepção de grupos de pessoas, no qual se incluem expressões como “emergência humanitária”, “perigo” e “complexo problema político” (Nyers, 2006, p. 4).

A interpretação do refúgio enquanto exceção carrega consigo algumas das problemáticas centrais a este trabalho. Tal processo, prossegue Nyers (2006), contribui à construção da imagem do que é tido enquanto normalidade: uma pressuposta ordem estável nas relações de subjetividade política entre nação e Estado, na qual o comportamento esperado de um cidadão plenamente inserido no domínio político é de “visibilidade, agência e discurso racional” (Nyers, 2006, p.15). Em contrapartida, ao refugiado, privado desta suposta relação que lhe ofereceria proteção do Estado e um lugar dentro de uma comunidade política delimitada, atribuem-se expectativas de comportamento diametralmente opostas em sua nova condição: “silêncio, invisibilidade e passividade” (Nyers, 2006, p.14). Para Johnson (2014), trata-se esta dinâmica da “produção de específicas imagens, significados e exclusões e inclusões para estabilizar relações, instituições e identidades territorializadas” (p.42); em outras palavras, é um processo intrínseco à construção de um imaginário comum de nação e, conforme já nos guiara Hansen (2006) a concluir, um caminho ao estabelecimento de determinadas políticas e práticas. Entendimento semelhante é o de Nyers (2006), segundo o qual o refugiado, uma vez fora do seu

Estado-nação, se encontra “enjaulado dentro de um espaço humanitário despoliticado” (p. 13). Ou seja, despido da sua condição de cidadão pertencente a um Estado soberano – e, portanto, do seu direito à autodeterminação (Keely, 1996) – para se tornar indistinto membro da Humanidade global, cujos sofrimentos a governança humanitária pretende reduzir (Barnett, 2013).

Outra problemática fundamental às reflexões críticas ao redor da interpretação dos fluxos de refugiados enquanto produto de um estado de exceção é trazida por Emma Haddad (2008). A autora argumenta que a construção discursiva de populações refugiadas como um problema a ser emergencialmente resolvido ignora que tais processos de deslocamento – seguidos pelo rotulamento de um indivíduo enquanto refugiado quando forçadamente fora da sua comunidade de origem – são eles mesmos produtos da ordem internacional. Ou seja, a própria constituição do sistema de Estados-nação demarcado por fronteiras políticas inevitavelmente cria e recria constantemente refugiados; e, portanto, tais fluxos de pessoas não devem ser considerados acidentes episódicos ou falhas do sistema internacional, mas sim uma regra destinada a se repetir ao longo das décadas⁴ (Haddad, 2008). Trata-se, prossegue ela, essencialmente de um desafio às “concepções convencionais de pertencimento a comunidades políticas” (Haddad, 2008, p. 8), uma vez que as questões que emergem a partir da temática do refúgio ocupam um espaço particular entre os âmbitos doméstico e internacional (Haddad, 2008).

Fluxos de refugiados são por vezes demais vistos como eventos isolados, removidos do contexto que os faz ascenderem. Isso dá a impressão de que refugiados são apenas criados quando as coisas dão errado. Entretanto, o que na verdade está ‘dando errado’ quando refugiados aparecem é que a teoria e a prática do sistema internacional de Estados e o conceito de soberania sobre o qual ele repousa estão falhando em coincidir. (Haddad, 2008, p. 4, tradução nossa)⁵

⁴ Levantamento de dados produzido pelo jornal The Washington Post mostra que, entre 1940 e 2015, ao menos 46 eventos de variadas durações (até cinco anos) em Europa, Ásia, África e Américas deslocaram no mínimo 151 milhões de pessoas. Disponível em: [washingtonpost.com/graphics/world/historical-migrant-crisis/](https://www.washingtonpost.com/graphics/world/historical-migrant-crisis/). Acesso em: 11 de março de 2020.

⁵ “Refugee flows are too often seen as isolated events, removed from the context which gives rise to them. This gives the impression that refugees are only created when things go wrong. However, what in fact is ‘going wrong’ when refugees appear is that the theory and practice of international states system and the concept of sovereignty on which it relies are failing to coincide.”

Barnett (2011) argumenta, entretanto, que pessoas em busca de abrigo fora dos seus países não foram tidas como “problema global que exigisse ação internacional” (Barnett, 2011, p. 109) pela maior parte da História, sendo o surgimento da categoria legal e política de refugiado – e subsequentemente o gradual desenvolvimento de um regime internacional do refúgio, com diversos marcos institucionais e mudanças no conceito de refugiado – produto e produtor de uma específica realidade social da segunda metade do século XX. Com o rastro de danos deixados na Europa pela Segunda Guerra Mundial e a intensificação da Guerra Fria então em curso, o Acnur foi estabelecido em 1950, marcado pela orientação eurocêntrica e forte influência de interesses diplomáticos, sobretudo dos Estados Unidos (Loescher, 2001). No ano seguinte, a Convenção das Nações Unidas relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951 institucionalizaria uma estreita definição de refugiado⁶, refletindo a intenção de que o comissariado fosse uma agência temporária e limitada (Johnson, 2014), de modo a não ameaçar as prerrogativas de soberania estatal nem impor custos financeiros a governos ocidentais (Loescher, 2001).

Johnson (2014) sublinha que os anos 1960 marcaram um ponto de virada na compreensão da imagem do refugiado e consequentemente das práticas do acolhimento anteriormente institucionalizadas pelo Acnur e pela Convenção de 1951. Diversos eventos no Sul Global, tais como os processos de descolonização na África e na Ásia e turbulências sociais na América Latina, forçaram o alargamento dos limites previstos para o mandato temporário do Acnur e para a compreensão de quem poderia ser considerado refugiado e protegido enquanto tal⁷ (Johnson, 2014), de modo que pudessem também ser nela incluídos os refugiados originários de países em desenvolvimento e que, assim, o comissariado prolongasse seu alcance

⁶ Segundo a Convenção de 1951, refugiado é a pessoa que “em consequência dos acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951 e temendo ser perseguida por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas, se encontra fora do país de sua nacionalidade e que não pode ou, em virtude desse temor, não quer valer-se da proteção desse país, ou que, se não tem nacionalidade e se encontra fora do país no qual tinha sua residência habitual em consequência de tais acontecimentos, não pode ou, devido ao referido temor, não quer voltar a ele”. Disponível em: https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao_relativa_ao_Estatuto_dos_Refugiados.pdf. Acesso em: 06 de junho de 2020.

⁷ O Protocolo de 1967 Relativo ao Estatuto dos Refugiados eliminou as restrições temporais e geográficas da definição de refugiado anteriormente acordada em 1951, considerando que, desde então, haviam surgido novas categorias de refugiados que poderiam não cair no âmbito da Convenção das Nações Unidas relativa ao Estatuto dos Refugiados. Disponível em: https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Protocolo_de_1967_Relativo_ao_Estatuto_dos_Refugiados.pdf. Acesso em: 06 de junho de 2020.

global (Loescher, 2001). Neste mesmo sentido, Loescher (2001) ressalta ainda que governos ocidentais – então pouco diferenciando assistência militar, ajuda ao desenvolvimento e ações de emergência – viam o apoio político e financeiro à expansão do Acnur como uma forma de tomar ações internacionais para lidar com potenciais fontes de instabilidade no mundo em desenvolvimento de acordo com seus interesses, visto que o comissariado era dependente de seus doadores e não tinha Estados comunistas entre seus membros.

Antes da transição institucional, política e normativa deste período, cujo maior marco legal é o Protocolo de 1967 Relativo ao Estatuto dos Refugiados, o refugiado era imaginado essencialmente enquanto homem europeu e branco, à imagem das vítimas da Primeira e da Segunda Guerra Mundial, argumenta Johnson (2014). A nível discursivo, tratava-se de um indivíduo cujos “passado, história e voz” (Johnson, 2014, p. 45) serviam à construção de uma narrativa de fracasso do Leste em favor do Oeste na Guerra Fria: refugiados provenientes de regimes comunistas “‘votavam com os pés’ e representavam um importante ativo político e ideológico” (Loescher, 2001, p. 35). Embora o refúgio fosse então já tido como um indesejado desvio da norma – a ser reparado por meio da integração do indivíduo a uma nova sociedade, retornando-o à condição de cidadão –, as pessoas em tais circunstâncias não eram socialmente rotuladas como fontes de perigo ou ameaça social (Johnson, 2014).

A imagem popular não era mais apenas a de um indivíduo europeu e branco dando voz a uma afirmativa e heroica agência política, mas também a de uma pessoa deslocada do ‘Terceiro Mundo’, atingida pela pobreza e fugindo da violência e da guerra. Esta imagem teve um profundo impacto sobre qual solução era preferida e deu ao ser ‘temporário’ um novo significado. (Johnson, 2014, p. 46, tradução nossa)⁸

A percepção da migração de refugiados como movimento essencialmente proveniente do Sul Global, assinala ainda Johnson (2014), acompanhou uma mudança tendencial nas práticas dos Estados para lidar com estes fluxos: passaram a ser priorizados a repatriação e o controle de fronteiras em detrimento da integração a uma nova comunidade, a fim de reestabelecer uma suposta ordem estável

⁸ “The popular image was no longer only a white European individual giving voice to an affirmative and heroic political agency but also a displaced person from the ‘Third World’, poverty stricken and fleeing violence and war. This image had a profound impact on which solution was preferred and gave being ‘temporary’ a new meaning.”

interrompida por um fenômeno tido como anômalo e temporário dentro do sistema de Estados-nação. Ao revisar tal trajetória de expansão do Acnur, Loescher (2001) considera que, nos anos 1970, o Acnur já consolidava posição de “verdadeira organização global” (p.39), com amplo reconhecimento internacional do seu conhecimento especializado sobre a temática do refúgio; duas décadas depois, afirma o mesmo autor, fluxos de refugiados foram internacionalmente securitizados a nível até então inédito em instâncias globais e regionais, além de receberem então amplificada atenção da imprensa internacional, de modo a incentivar Estados a se articularem ao Acnur para a provisão de assistência humanitária, possivelmente considerada uma alternativa de reduzido risco político e capaz de satisfazer as demandas da opinião pública para que o sofrimento de populações vulneráveis fosse amenizado (Loescher, 2001).

Com notável intensificação das ações humanitárias no pós-Guerra Fria (Barnett, 2013), as respostas às situações com refugiados e deslocados internos consideradas emergenciais se voltavam majoritariamente à provisão de assistência básica e, não raro, negligenciavam a mais abrangente proteção dos direitos humanos destes indivíduos inseridos em tais contextos ou evitavam intervenções de cunho político e militar (Loescher, 2001). Para Loescher (2001), este processo resultou em mudanças-chave no regime internacional do refúgio, particularmente se refletindo sobre uma nova inclinação do Acnur para tomar ações preventivas na tentativa de evitar a produção de fluxos de refugiados e, ainda, sobre a expansão dos grupos a que o comissariado prestaria assistência, incluindo outras categorias para além do refugiado em sua definição tradicional, tal como deslocados internos, populações afetadas pela guerra e vítimas de expulsões massivas (Loescher, 2001).

Em vista da nova e crescentemente securitizada posição ocupada pelos refugiados a partir do pós-Guerra Fria, entrou ainda em progressiva ascensão aquilo que Gammeltoft-Hansen & Tan (2017) chamam de “paradigma de deterrência” (p.29): a prevalente adoção de políticas migratórias altamente restritivas por países desenvolvidos enquanto mecanismo para negar acesso de refugiados aos seus territórios; desviar fluxos de requerentes de asilo a outros países; e assistir ao mínimo possível os países que acolhem os maiores números de refugiados, em detrimento de reações voltadas à proteção aos direitos humanos reclamadas por estudiosos e setores da sociedade civil (Gammeltoft-Hansen & Tan, 2017). No mesmo sentido, Hurrell

(2011) afirma que, embora a segunda metade do século XX tenha sido marcada por uma nova visão sobre os direitos humanos, na qual as relações entre Estado e cidadão se tornaram objeto de preocupação internacional, contraditoriamente as políticas dos Estados para refugiados e movimentos de pessoas permanecem muito mais próximas da ordem vestfaliana, incluindo nas suas ambições normativas reconhecidas.

Por um lado, portanto, o desenvolvimento da governança humanitária internacional – produzida não apenas por novas instituições e contingências, mas também pelos discursos que a acompanham (Barnett, 2013) – trouxe relevantes marcos políticos e legais para o regime internacional do refúgio, tendo certamente salvado vidas e aliviado sofrimentos em variados contextos e décadas, conforme apontam seus defensores e estudiosos; por outro, a sua promoção discursiva enquanto reação exclusivamente emergencial a situações de crise e exceção corre o risco de retratar os mesmos indivíduos que busca proteger essencialmente enquanto problemas. E, assim, de mantê-los em abismos despolitizados, fora das comunidades de cidadãos legitimadas no sistema internacional de Estados-nação.

3.2.

Cuidado e controle: lacunas de silêncio entre apelos humanitários

Ao longo das últimas sete décadas, desde que se constituiu até se ver firmado enquanto instância central à determinação de práticas e políticas na temática do acolhimento internacional, o Acnur acumulou a autoridade de “porta-voz e guardião” (Barnett, 2011, p. 105) dos refugiados, não raro tidos como incapacitados para definir e representar os próprios interesses, tal como aponta Barnett (2011). Por um lado, a utilização da linguagem humanitária por esta e outras organizações voltadas ao refúgio é, para Nyers (2006), produto da mentalidade altamente técnica da governança humanitária, segundo a qual tais fluxos de indivíduos são problemas e pressupõem soluções imediatas, conforme já argumentado. Por outro, tal linguagem é também produtora desta mesma mentalidade, uma vez que se reflete na tendência de organizações humanitárias de se constituírem enquanto instâncias temporárias e orientadas à específica resolução de emergências (Nyers, 2006). Deixa, portanto, pouco espaço à elaboração crítica sobre as causas e os efeitos das práticas

internacionais escolhidas para responder a uma situação tida como problema em busca de solução emergencial (Nyers, 2006).

Por sua vez, Johnson (2014) considera que a sistemática preferência por respostas essencialmente práticas e emergenciais aos fluxos de pessoas em busca de asilo significa que “as soluções apresentadas se encontram dentro de um sistema já estabelecido; são informadas por discursos dominantes e guiadas por interesses dominantes; e são orientadas fundamentalmente ao reestabelecimento da ordem” (p.40). Na temática do refúgio, a autora identifica os interesses prevalentes dentro de tal modelo operacional como aqueles de Estados do Norte global, cujas políticas de controle e gerenciamento de fluxos de pessoas tendem a priorizar a repatriação (Johnson, 2014) e acordos com países de trânsito para manter estes indivíduos fora dos seus territórios (Gammeltoft-Hansen & Tan, 2017) em detrimento da integração às suas comunidades locais.

Se, por um lado, a posição de porta-voz do Acnur deriva da sua acumulada experiência, por outro a sua linguagem humanitária gera autoridade para que o braço da ONU pressione Estados a reforçarem a provisão de assistência a refugiados – e, também, para que eventualmente tome decisões sem o consentimento das mesmas populações que busca proteger (Barnett, 2011). Enquanto o estatuto do comissariado prevê que o seu trabalho “terá um caráter totalmente apolítico” e “será humanitário e social” (Acnur, 2010, p. 6), Loescher (2001) argumenta que, mesmo numa ordem internacional na qual os Estados são os principais tomadores de decisões, o Acnur tem agenda independente, sendo suas práticas e políticas guiadas tanto por interesses estatais quanto por condutas próprias “não esperadas ou necessariamente sancionadas por Estados” (Loescher, 2001, p. 33). Deste nó sensível derivam problemáticas e críticas centrais à agência: ainda segundo Barnett (2011), em torno deste agente discursivo responsável por rotular problemas e determinar soluções convivem princípios de emancipação e dominação; de compaixão e comando; e de cuidado e controle, sendo estes elementos as expressões de uma forma de paternalismo – definido pelo autor enquanto “a interferência sobre a liberdade de uma pessoa sob o argumento de que está no seu melhor interesse” (p.105) – associada ao discurso humanitário (Barnett, 2011).

Ressalvando que nem todo paternalismo é necessariamente injustificado ou prejudicial, incluindo em situações em que há fluxos massivos de refugiados com suas sobrevivências ameaçadas, o autor, entretanto, assinala que, no discurso humanitário, o seu caráter impositivo deve ser cuidadosamente analisado, a fim de evitar cruzar as fronteiras que levam à coerção, ao uso da força ou à construção de identidades para determinadas populações enquanto fracas ou incapacitadas no imaginário social (Barnett, 2011).

Você diz ‘humanitarismo’, eu digo ‘paternalismo’. O discurso do humanitarismo contém os ingredientes para o paternalismo. Ele vive uma ética de cuidado e compaixão. Insiste que devemos nos preocupar com a necessidade de todos, não apenas daqueles de que gostamos, que conhecemos ou que pertencem à mesma religião. Essa ética confere ao humanitarismo uma autoridade considerável, uma autoridade que pode ser usada para enfrentar os Goliats do mundo e gerar maior atenção e assistência às populações em necessidade. Os atores humanitários também são famosos por acreditarem que não apenas se importam o suficiente para agir, mas também sabem o que provavelmente é melhor para os outros. Quero ressaltar que essa disposição vem não apenas de um racismo ou elitismo, mas também de um humanitarismo que gera dois tipos de atores: aqueles que estão em risco e que são fracos demais para ajudar a si mesmos e aqueles que têm caráter e capacidade agir de maneira consistente com suas necessidades. (Barnett, 2011, p. 117, tradução nossa)⁹

Transpondo-nos ainda mais profundamente à dimensão discursiva, Fassin (2012) considera que o humanitarismo se constitui enquanto uma linguagem dos sentimentos morais que mobiliza um “vocabulário de sofrimento, compaixão, assistência e responsabilidade de proteger” (p. 2), de modo que “conecta valores e afetos e serve para definir e justificar discursos e práticas do governo dos seres humanos” (p.2). Para o autor, a prevalência dos sentimentos morais na vida política pauta o que chama de política da compaixão, ou a permanente alternância entre uma política da desigualdade, por dirigir seus discursos e ações sobre grupos

⁹ “You say ‘humanitarianism’, I say ‘paternalism’. The discourse of humanitarianism contains the ingredients for paternalism. It lives an ethic of care and compassion. It insists that we should be concerned about the need of everyone, not just those we like, we happen to know, or who belong to the same religion. This ethic gives humanitarianism considerable authority, an authority it can use to stand up the Goliaths of the world and generate greater attention and assistance for populations in need. Humanitarian actors are also notorious for believing that they not only care enough to act but that they also know what is probably best for others. This disposition, I want to stress, comes not only from a racism or elitism but also from a humanitarianism that generates two kinds of actors: those who are in jeopardy and who are too weak to help themselves and those who have the character and the capacity to act in ways that are consistent with their needs.”

considerados vulneráveis e desafortunados, e uma política da solidariedade, ao pressupor que cabe a um indivíduo reconhecer todos os outros enquanto seus pares (Fassin, 2012).

Por um lado, prossegue o mesmo autor, o governo humanitário serve para trazer à luz e proteger estas “vidas precárias” (p.4), não raro experimentadas por populações em situação de refúgio; por outro, pode levar a um passo além as já mencionadas relações de hierarquia e exclusão entre refugiados e não-refugiados, uma vez que a compaixão é sempre “dirigida de cima para baixo, dos mais poderosos aos mais fracos, aos mais frágeis, aos mais vulneráveis – aqueles que podem ser constituídos em geral como vítimas de um destino avassalador” (Fassin, 2012, p. 4). Haddad (2008), enquanto isso, argumenta que a concessão do status de refugiado a um cidadão implica também no reconhecimento de que o seu governo de origem falhou na função de oferecê-lo proteção, tratando-se, assim, também de uma questão política das relações entre membros do sistema internacional de Estados.

Com potencial de projetar imagens de fracasso sobre indivíduos refugiados e sobre os Estados que os produzem, portanto, tais práticas de representação tendem a ser naturalizadas pela linguagem humanitária, tendo em vista que:

A desigualdade é substituída pela exclusão, a dominação é transformada em infortúnio, a injustiça é articulada como sofrimento, a violência é expressa em termos de trauma. Embora o antigo vocabulário da crítica social certamente não tenha desaparecido completamente, o novo léxico de sentimentos morais tende a mascará-lo em um processo de sedimentação semântica que tem efeitos perceptíveis tanto na ação pública quanto nas práticas individuais [...]. (Fassin, 2012, p.6, tradução nossa)¹⁰

No mesmo sentido, Mavelli (2017) considera que o governo humanitário sobre populações refugiadas pode ser compreendido também enquanto uma forma de governo biopolítico – em que a vida dos indivíduos e da população é objeto de intervenções políticas a fim de produzi-la, regulá-la e mantê-la (Mavelli, 2017; Pereira, 2013) – sobre as comunidades que as recebem; ou seja, a adoção de práticas

¹⁰ “Inequality is replaced by exclusion, domination is transformed into misfortune, injustice is articulated as suffering, violence is expressed in terms of trauma. While the old vocabulary of social critique has certainly not entirely disappeared, the new lexicon of moral sentiments tends to mask it in a process of semantic sedimentation that has perceptible effects both in public action and in individual practices [...].”

de provisão de assistência e acolhimento a refugiados servem à construção discursiva da identidade de uma nação anfitriã, por ela mesma, enquanto “justa, moral e compassiva” (Mavelli, 2017, p. 811). Recorrendo à conceitualização de racismo biopolítico proposta por Michel Foucault, na qual a noção de raça é móvel e interpretada à luz das circunstâncias políticas, para além de critérios tradicionais de nacionalidade, etnia ou gênero, o autor sugere que a autovalorização de comunidades anfitriãs as eleva à condição de uma raça “superior” (Mavelli, 2017, p. 817); colocando-se, portanto, em oposição a outra “inferior” (Mavelli, 2017, p. 817) - aqui, as populações refugiadas assistidas pelas práticas da política da compaixão -, que serve de instrumento para a promoção do bem-estar emocional da primeira (Mavelli, 2017), sem automaticamente tornar-se plena integrante dela. O poder associado à ética do cuidado, portanto, expõe mais uma vez as sensíveis intercessões entre inclusão e exclusão (Nyers, 2006); cuidado e controle (Barnett, 2011); compaixão e vitimização (Fassin, 2012) que atravessam a linguagem dos sentimentos morais tradicional ao discurso humanitário.

Cabe, portanto, compreender o discurso humanitário por meio das premissas conceituais e escolhas linguísticas que mais tradicionalmente o acompanham, como buscou realizar esta seção, a fim de reconhecer seus mais prováveis resultantes ganhos e perdas (Fassin, 2012) – traduzidas, neste caso, em potenciais efeitos indesejados sobre representações e práticas na temática do refúgio. É impossível desconsiderar que a governança humanitária é movida pela intenção de promover o bem-estar de populações sujeitadas a variadas formas de insegurança e sofrimento, atribuindo ao sistema internacional de Estados a responsabilidade global de proteger uma irrestritamente inclusiva Humanidade. Igualmente importante é ressaltar que, conforme nos diz Hurrell (2011), a sociedade internacional, constantemente clamada pelos humanitaristas a se sensibilizar e agir, tem efetivo potencial positivo para guiar condutas e construir uma comunidade moralmente ambiciosa a partir de marcos institucionais, normas negociadas e linguagens comuns.

Ao mesmo tempo, entretanto, o discurso humanitário, ao ser adotado pelo Acnur e reproduzido por atores não estatais, corre uma série de riscos expostos ao longo das últimas páginas, que podem ser resumidos, talvez de forma excessivamente simplista, como a manutenção e o reforço de relações de poder expressas em hierarquias, exclusões e violências. Mesmo com a explosão de ações e discursos

humanitários nas últimas décadas – e, portanto, da evocação de imperativos morais para a proteção dos direitos humanos –, Hurrell (2011) argumenta que os Estados não tiveram reduzida sua autoridade para controlar fronteiras e excluir indivíduos em movimentação, nem mesmo passaram a ser visivelmente mais cobrados internacionalmente a justificarem suas políticas migratórias, mesmo que suas linhas de ação contrariem normas internacionais. Diante de uma ordem internacional em que prevalecem comunidades políticas restritas ao Estado-nação, na qual populações em situações de refúgio não encontram espaço para exercer agência política, sendo relegadas às suas margens despolitizadas, o autor, portanto, questiona:

A questão é se essa implícita imagem do mundo pode lidar com uma situação em que o movimento de povos não seja apenas uma aberração; em que a migração não seja um simples e único evento, mas sim envolve a criação de complexos espaços sociais transnacionais; e no qual os refugiados continuarão a existir em grandes números impulsionados por uma ampla gama de fatores e circunstâncias. Como já vimos, mesmo uma sociedade internacional liberal e solidária luta para prover uma estrutura política ou legal em que o ‘direito de ter direitos’ dos refugiados seja assegurado. (Hurrell, 2011, p. 102, tradução nossa)¹¹

¹¹ “The question is whether this implicit picture of the world can deal with a situation in which the movement of peoples is not just an aberration; in which migration is not a straightforward once-only event but rather involves the creation of complex transnational social spaces; and in which refugees will continue to exist in large numbers driven by a broad range of factors and circumstances. As we have seen, even a liberal solidarist international society struggles to provide a political or legal framework in which the refugee’s ‘right to have rights’ can be secured.”

4

Fardo e resiliência: o vocabulário liberal do acolhimento

O segundo modelo narrativo identificado por este trabalho se refere a uma linha discursiva que prevê valores de resiliência e autossuficiência enquanto ideais para os indivíduos em situação de refúgio. Sob um enquadramento normativo liberal, as diretrizes internacionais para políticas de acolhimento são então vinculadas à geração de renda por refugiados no país anfitrião; à minimização de ditos “fardos” (ONU, 2018, p. 1) sobre Estados receptores destes fluxos de pessoas; à participação do setor privado enquanto cooperante de políticas de recepção; e ao estímulo ao micro empreendedorismo autossuficiente dos indivíduos em situação de refúgio. Trata-se de uma narrativa que perpassa o âmbito do Pacto Global sobre Refugiados da ONU, adotado pela Assembleia Geral da organização com apoio de 181 países em 17 de dezembro de 2018 (ONU News, 2018), e também se faz presente em diversas publicações do site do escritório brasileiro do Acnur sobre projetos voltados à promoção do acolhimento de refugiados no país, conforme será apresentado nesta seção.

4.1.

Pacto Global sobre Refugiados: a ‘gestão sustentável’ pelo desenvolvimento

O Acnur define o não vinculante Pacto Global sobre Refugiados da ONU como uma estrutura para promover a “mais equitativa divisão do fardo e da responsabilidade” (ONU, 2018, p. 2) na resposta global a fluxos de refugiados, evocando a cooperação entre Estados, organizações internacionais e outros agentes não-estatais, incluindo destacadamente o setor privado, para encontrar “soluções sustentáveis” a fim de “garantir que as comunidades anfitriãs recebam o apoio de que precisam e que os refugiados possam levar vidas produtivas” (Acnur, 2020a, n.p.). Sem discursivamente abandonar os princípios de “humanidade e solidariedade internacional” (ONU, 2018, p. 3) nem a intenção de manter uma natureza apolítica, ambos presentes no humanitarismo, o texto prevê formalmente como objetivos: “aliviar as pressões sobre países anfitriões; aumentar a autossuficiência dos refugiados; expandir o acesso a soluções em terceiros países; e apoiar condições nos países de origem para retornos com segurança e dignidade” (ONU, 2018, p. 4).

Ao se referir ao Pacto Global sobre Refugiados enquanto instrumento político e legal, Gammeltoft-Hansen (2019) argumenta que, ao longo do século XXI – desde a criação do Pacto Global das Nações Unidas em 2000, considerado um chamado da ONU para que as empresas privadas se engajem em áreas-chave do desenvolvimento sustentável (Pacto Global, 2020) e do qual indiretamente deriva o Pacto Global sobre Refugiados (Gammeltoft-Hansen, 2019) –, o termo “pacto” se popularizou no âmbito da diplomacia internacional para se referir a um conjunto de princípios não vinculantes (portanto, abaixo de comprometerimentos legalmente estabelecidos) que reúne a concordância de diversos atores, originários de setores variados, quanto a boas práticas capazes de estimular a cooperação em áreas nas quais há desafios à institucionalização formal (Gammeltoft-Hansen, 2019). O autor considera este, portanto, um mecanismo de *soft law*, conceito compreendido por ele como mecanismo normativo que “provê apoio suficiente para estabelecer o limiar mínimo de tração dos Estados” (Gammeltoft-Hansen, 2019, p. 5) no preenchimento de vazios deixados pela ausência de tratados no regime internacional de direitos humanos, potencialmente mobilizando atores não-estatais na divisão de responsabilidades (Gammeltoft-Hansen, 2019).

É importante ressaltar, portanto, que, apesar do seu reconhecido potencial normativo, o pacto aprovado em 2018 não altera legalmente as amplas prerrogativas de que, conforme diz Hurrell (2011), gozam os Estados para adotarem políticas de acolhimento restritivas. Ao invés disso, seus objetivos discursivamente delineados acenam à perpetuação da concentração do acolhimento de refugiados em países do Sul Global¹² ao privilegiar estratégias que buscam oferecer aos Estados que recebem grandes fluxos de pessoas, sobretudo aqueles de renda média e baixa, “o apoio que precisam [sic] não apenas de uma perspectiva humanitária, mas de uma perspectiva de cooperação para o desenvolvimento” (ONU Brasil, 2018, n.p.), em detrimento de uma abordagem mais enfática sobre a disseminação de políticas de intolerância a nível internacional (Brown, 2019), notavelmente em países desenvolvidos, e disputas ao redor dos regimes internacionais de proteção dos direitos

¹² À época da aprovação do acordo, a ONU afirmava: “apenas 10 países abrigam 60% dos refugiados do mundo. Só a Turquia acolhe 3,5 milhões de refugiados, mais do que qualquer outro país. Além disso, a maioria dos refugiados do mundo, ou 85%, vive em países em desenvolvimento que enfrentam seus próprios desafios econômicos e de desenvolvimento.” Disponível em: <https://nacoesunidas.org/saiba-as-diferencas-entre-os-pactos-globais-para-refugiados-e-migrantes/>. Acesso em: 05 de junho de 2020.

humanos e dos refugiados (Gammeltoft-Hansen, 2019). Neste mesmo sentido, Aleinikoff (2018) argumenta que o pacto “não faz nenhum real esforço para abordar os grandes fluxos de refugiados que chegam ao Norte global” (p. 611) nem estabelece “nada para prevenir que os muros sejam levantados (ou permaneçam de pé) na Europa” (p. 611).

O eixo principal de interesse para esta seção é a construção discursiva dos refugiados enquanto massivos fluxos de pessoas compostos por indivíduos idealmente capazes de se converterem em atrativo capital humano, a partir do aproveitamento dos seus pressupostos potenciais de resiliência, produtividade e autossuficiência em economias de mercado neoliberais do Sul Global; e dos Estados anfitriões, por sua vez, como agentes generosos cujos “fardos e responsabilidades” (ONU, 2018, p. 1) impostos por elevadas demandas humanitárias internacionais devem ser reconhecidos e parcialmente minimizados, a fim de não verem atrapalhados seus próprios caminhos ao desenvolvimento. No texto do pacto, afirma-se que ambos os grupos identitários do binário composto por Estados-nação anfitriões e refugiados precisam ser apoiados pela “reforçada cooperação e solidariedade” (ONU, 2018, p. 2) internacional, sem que isso implique, entretanto, na dissolução de relações de hierarquia e exclusão que os separam.

Apesar da tremenda generosidade de países anfitriões e doadores, incluindo níveis sem precedentes de financiamento humanitário, a diferença entre as necessidades e o financiamento humanitário também aumentou. Há uma necessidade urgente de um compartilhamento mais equitativo do fardo e da responsabilidade de hospedar e apoiar os refugiados do mundo, levando em consideração as contribuições existentes e as diferentes capacidades e recursos entre os Estados. Refugiados e comunidades anfitriãs não devem ser deixados para trás. (ONU, 2018, p. 1, tradução nossa)¹³

A partir da adoção da linguagem da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável das Nações Unidas pelo Pacto Global sobre Refugiados e do comprometimento a ela explicitado pelo mesmo documento, o refúgio é enquadrado enquanto questão de desenvolvimento internacional. O documento, assim, discursivamente reforça como compromisso internacional uma tendência que, explica

¹³ “Despite the tremendous generosity of host countries and donors, including unprecedented levels of humanitarian funding, the gap between needs and humanitarian funding has also widened. There is an urgent need for more equitable sharing of the burden and responsibility for hosting and supporting the world’s refugees, while taking account of existing contributions and the differing capacities and resources among States. Refugees and host communities should not be left behind.”

Aleinikoff (2018), vinha se expressando ao longo dos últimos anos pelo estreitamento das relações entre o Acnur e o Banco Mundial e pela inclusão por grandes doadores de temáticas ligadas ao deslocamento forçado nas suas agendas de desenvolvimento. Além disso, retoma a linguagem do “fardo” e da “responsabilidade” na questão do refúgio que, presente já no preâmbulo da Convenção de 1951, vem há décadas sendo utilizada e também disputada, conforme explica Gottwald (2014): de um lado, Estados costumam mobilizar o termo “fardo” a fim de “ênfatar as percebidas e reais desigualdades na distribuição direta e indireta” (Gottwald, 2014, p. 525) de custos financeiros decorrentes da chegada de grandes fluxos de pessoas; de outro, prossegue o autor, organizações humanitárias geralmente preferem o termo “responsabilidade”, com a intenção de usar uma linguagem mais branda e positiva sobre a cooperação internacional (Gottwald, 2014). O compartilhamento de fardos e responsabilidades é um princípio do regime do refúgio que, na percepção de Inder (2018), ganhou renovado interesse ao longo dos últimos anos, sobretudo a partir da intensificação dos fluxos de refugiados produzidos pela guerra na Síria, e, no documento aqui revisado (ONU, 2018), se coloca como elemento central para justificar o chamado a múltiplos setores para se engajarem em atividades de cooperação.

Reconhecendo limitações no modelo de governança humanitária, portanto, o pacto assume que na cooperação entre Estados pautada por determinados valores e práticas compartilhados se deposita o potencial de melhor gerenciar as vidas de populações anfitriãs e refugiadas – ou, nas palavras do pacto, “promover a inclusão pacífica e produtiva dos refugiados e o bem-estar das comunidades locais” (ONU, 2018, p. 40). Trata-se de uma concepção biopolítica do desenvolvimento que, diz Duffield (2010), o discurso da política operacionaliza a fim de definir os termos em que “a vida deve ser apoiada e mantida, e como espera-se que as pessoas vivam” (Duffield, 2010, p. 53). Por sua vez, Chimni (2018) argumenta que “o Pacto sobre Refugiados parece substituir objetivos humanitários com aqueles de gerenciar fluxos de refugiados em nome de Estados já empoderados pela sua soberania para manter solicitantes de asilo fora” (Chimni, 2018, p. 631).

Duffield considera ainda que os sistemáticos esforços globais de contenção de movimentos migratórios, sobretudo aqueles compostos pelos “pobres e marginalizados do mundo” (Duffield, 2010, p. 62), são o cenário sobre o qual opera no

mundo contemporâneo o nexos segurança-desenvolvimento – conjunto de pressupostos e práticas segundo os quais o desenvolvimento promove a segurança no sistema internacional por meio da redução da pobreza e do aumento do bem-estar (Duffield, 2010). Se segurança e desenvolvimento passaram a ser considerados indispensáveis um ao outro nas últimas décadas, a concomitante disseminação das práticas que compõem o paradigma de deterrência de Gammeltoft-Hansen & Tan (2017) equivale, para Duffield, a dizer que não há “desenvolvimento nem segurança sem a contenção das manifestações humanas de subdesenvolvimento” (Duffield, 2010, p. 63). De um lado, portanto, se fecham portas no Norte Global, com o propósito de evitar disrupções ao bem-estar dos indivíduos legitimados enquanto cidadãos dos seus Estados-nação, preservando-lhes ideais de segurança e desenvolvimento; de outro, no Sul Global, a instalação de projetos de desenvolvimento serve também ao gerenciamento de populações, porém de modo significativamente diferente e pautado por uma lógica essencialmente liberal, a partir do incentivo à autosuficiência e a redes de apoio interno entre comunidades; provêm-se, assim, as condições mínimas para suprir necessidades básicas e manter o subdesenvolvimento territorialmente restrito (Duffield, 2010). É à luz desta interpretação que Aleinikoff (2018) ressalta, ao avaliar o Pacto Global sobre Refugiados:

Em um tempo de números sem precedentes de pessoas forçadamente deslocadas, o Norte global respondeu principalmente com retrocessos, interdições, detenções e outras estratégias de deterrência. Mesmo o pedido de recursos adicionais para os Estados anfitriões deve ser entendido como parte de uma estratégia mais ampla de interromper o movimento de refugiados e migrantes. (Aleinikoff, 2018, p. 612, tradução nossa)¹⁴

Argumenta este trabalho, portanto, que o Pacto Global sobre Refugiados – junto a outras instâncias textuais que o acompanham na produção de um mesmo significado discursivo, conforme será apresentado adiante – oferece as ferramentas para a reprodução da dinâmica identificada por Duffield (2010) ao propor iniciativas do âmbito da cooperação para o desenvolvimento, incluindo doações ou empréstimos com altos níveis de concessionalidade (ONU, 2018, p. 13) e a implementação de projetos pautados por práticas liberais, aos países que recebem grandes

¹⁴ “In a time of unprecedented numbers of forcibly displaced persons, the global North has responded primarily with pushbacks, interdiction, detention, and other strategies of deterrence. Even the call for additional resources for host States must be understood as part of a broader strategy of stopping onward movement of refugees and migrants.”

fluxos de refugiados, a fim de auxiliá-los no fortalecimento de estratégias voltadas à promoção da “resiliência” de populações locais e refugiadas (ONU, 2018, p. 24). Ao passo que considera que países anfitriões enfrentam fardos ao generosamente receberem fluxos de pessoas; afirma que estas comunidades nacionais não devem “ser prejudicadas no progresso em direção aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável” (ONU, 2018, p. 25) pela recepção de refugiados; e se compromete a atrair apoio à promoção do acesso a serviços sociais essenciais tanto a refugiados quanto a comunidades anfitriãs sobrecarregadas (ONU, 2018), o documento aqui revisado recria os elementos que compõem aquela que Duffield (2010) chama de forma liberal do desenvolvimento, o *liberal way of development*, que privilegia “noções de sustentabilidade baseadas sobre padrões adaptativos de autossuficiência familiar e comunitária no sul global” (Duffield, 2010, p. 55 - 56) sobre o prolongamento dos valores de proteção social tendencialmente oferecidos no Norte Global. Cabe aqui ressaltar, entretanto, que ao longo da última década, desde a publicação do trabalho de Duffield (2010), sistemas de proteção social vêm também experimentando processos de erosão em países desenvolvidos, dentro do contexto de expansão da governamentalidade neoliberal.

Desta perspectiva – e vamos ter certeza disso – estes governos doadores, agências da ONU e ONGs praticando desenvolvimento convencional *não estão* tentando estender os mesmos níveis de proteção social usufruídos, por exemplo, na Europa aos povos da África. Pelo contrário, por meio de noções de sustentabilidade, necessidades básicas e segurança humana, a forma liberal do desenvolvimento funciona para reproduzir e manter a genérica divisão biopolítica entre desenvolvimento e subdesenvolvimento. (Duffield, 2010, p. 66, tradução nossa)¹⁵

No Pacto Global sobre Refugiados (ONU, 2018), as escolhas discursivas que servem à produção de imagens sobre as populações refugiadas recorrem, por um lado, a construção semelhante àquela do discurso humanitário, segundo a qual tais indivíduos são retratados essencialmente como fluxos massivos – por meio da frequente repetição de termos como “situações de refugiados de larga escala” (p. 38) – e problemáticos – ou “preocupação comum” (p.1) –, que requerem “proteção,

¹⁵ “From this perspective – and let’s be sure of this – those donor governments, UN agencies and NGOs practicing mainstream development *are not* attempting to extend the same levels of social protection enjoyed, for example, in Europe to the peoples of Africa. To the contrary, through notions of sustainability, basic need and human security, the liberal way of development functions to reproduce and maintain the generic biopolitical divide between development and underdevelopment.”

assistência e soluções” (p.1). Por outro lado, mobilizam a base para o despontar de outro modelo narrativo para a temática do refúgio, que advoga pela adoção de uma gestão “sustentável”, termo repetidamente utilizado pelo pacto na descrição do que ambiciona para as políticas por ele formuladas (p. 12; p. 18; p. 30; p. 37; p. 49), como modo de “arrefecer pressões” (p. 19) sobre as nações anfitriãs que, ao receberem fluxos migratórios, “fazem uma imensa contribuição dos seus próprios recursos limitados para o bem comum, e, de fato, para a causa da Humanidade” (p. 7). Enquanto variados setores – incluindo comunidade internacional, setor privado, instituições financeiras, agências internacionais e sociedade civil – são convidados a participar de tal gerenciamento, imbuídos pelo princípio de “compartilhamento de fardos e responsabilidades equitativo e sustentável” (p. 2), aos Estados anfitriões é atribuído o papel de fornecer as condições para que refugiados levem vidas produtivas e autossuficientes nas comunidades que os recebem (ONU, 2018). Ditam assim três das quatro responsabilidades atribuídas a estes Estados por um trecho da Declaração de Nova York de 2016, incorporado ao Pacto Global sobre Refugiados:

(b) Tomar medidas para promover a autossuficiência comprometendo-se a expandir as oportunidades para os refugiados acessarem, conforme apropriado, educação, cuidados e serviços de saúde, oportunidades de subsistência e mercados de trabalho, sem discriminar os refugiados e de uma maneira que também apoie as comunidades anfitriãs;

(c) Tomar medidas para permitir que os refugiados, em particular mulheres e jovens, façam o melhor uso de suas habilidades e capacidades, reconhecendo que refugiados empoderados são mais capazes de contribuir para o bem-estar deles e de suas comunidades;

(d) Investir na construção de capital humano, autossuficiência e habilidades transferíveis como um passo essencial para viabilizar soluções de longo prazo. (ONU, 2018, p. 50, tradução nossa)¹⁶

O Pacto Global sobre Refugiados também delinea uma série de potenciais caminhos de atuação especificamente para o setor privado, cuja maximização de contribuições é uma dentre três estratégias – sendo as outras duas a assistência

¹⁶ “(b) Take measures to foster self-reliance by pledging to expand opportunities for refugees to access, as appropriate, education, health care and services, livelihood opportunities and labour markets, without discriminating among refugees and in a manner which also supports host communities;

(c) Take measures to enable refugees, including in particular women and youth, to make the best use of their skills and capacities, recognizing that empowered refugees are better able to contribute to their own and their communities’ well-being;

(d) Invest in building human capital, self-reliance and transferable skills as an essential step towards enabling long-term solutions.”

humanitária e a cooperação para o desenvolvimento – apresentadas para expandir a base de apoio a países anfitriões. O documento, assim, levanta a possibilidade de que sejam exploradas pelas empresas “oportunidades de investimento para o setor privado, de fortalecimento de infraestrutura e de criação de empregos em contextos onde o clima de negócios permitir” (ONU, 2018, p. 13) e o desenvolvimento de tecnologias “particularmente com o objetivo de diminuir a lacuna tecnológica e apoiar capacidades nos países em desenvolvimento e menos desenvolvidos que hospedam refugiados” (p.13). Também convoca parcerias público-privadas que permitam “novos arranjos institucionais e metodologias para a criação de condições comerciais de empreendimento e de instrumentos financeiros/comerciais” (p. 16); “apoiar o emprego da comunidade de refugiados e a mobilidade dos trabalhadores”; e “possibilitar maiores oportunidades de investimento do setor privado” (p. 16).

Evidencia-se por estes trechos, deste modo, a construção discursiva do acolhimento pelo Estado-nação por lentes essencialmente mercadológicas, em que se prevê a divisão de funções com o setor privado – com perspectivas de benefício para empresas e para economias locais de forma geral – como caminho para gerir as vidas das comunidades anfitriãs e daqueles por elas recebidos. Novamente, cabe ressaltar a afinidade desta lógica com a concepção biopolítica proposta por Michel Foucault, na qual a população “é de certa forma auto regulada e ao mesmo tempo justaposta à super instituição do Estado e ao ambiente global do mercado” (Gudmand-Høyer & Lopdrup-Hjorth, 2009, p. 100), sendo composta por pessoas gerenciadas como “recursos vivos num ambiente particular” (Gudmand-Høyer & Lopdrup-Hjorth, 2009, p. 104).

Neste mesmo sentido, Dardot & Laval (2013) afirmam que a ascensão de um modelo de governança neoliberal nas últimas décadas reposiciona o Estado enquanto “instrumento encarregado de reformar e gerenciar a sociedade para colocá-la a serviço de empresas” (Dardot & Laval, 2013, capítulo 8, parágrafo 7, edição Kindle), reduzindo “intervenções políticas a interações horizontais com agentes privados” (Dardot & Laval, 2013, capítulo 8, parágrafo 9, edição Kindle). Embora não caiba afirmar que o Pacto Global Sobre Refugiados busque estabelecer um caminho ao completo ausentamento dos Estados – que têm repetidamente frisadas ao longo do texto suas prerrogativas e deveres de soberania, liderança e responsabilidade –, são também notáveis a ênfase à não imposição de novos fardos a países anfitriões

(Gammeltoft-Hansen, 2019) e a relevância concedida a agentes não-estatais, primordialmente ao setor privado, no cumprimento de funções voltadas à conversão daquele que é considerado um desafio de desenvolvimento em uma oportunidade de desenvolvimento e, em última instância, em uma oportunidade de negócio. À época da formulação do documento, a Anistia Internacional, reconhecendo que o setor privado pode contribuir a políticas de acolhimento, pediu atenção para que a sua inclusão como parte interessada não “incentivasse a ‘terceirização’ de obrigações governamentais para empresas” (Anistia Internacional, 2018, p. 5).

Reproduz-se, deste modo, aquele que Dardot & Laval (2013) identificam como um fenômeno de produção conjunta, por agentes públicos e privados, de normas internacionais na era neoliberal, moldado sobre uma lógica na qual busca-se aumentar a utilidade da população, sujeitando-a a duas classificações: “‘capital humano’ ou ‘fardo social’” (Dardot & Laval, 2013, capítulo 8, parágrafo 28, edição Kindle).

O Estado não está mais tão voltado a garantir a integração dos diferentes níveis da existência coletiva quanto para alinhar as sociedades às restrições da competição e das finanças globais. A gestão da população muda de significado e de método. Enquanto no período fordista a ideia predominante era (na fórmula estabelecida) ‘harmonia entre eficiência econômica e progresso social’ no quadro de um capitalismo nacional, essa mesma população agora é percebida apenas como um ‘recurso’ para as empresas, uma análise de custo-benefício. (Dardot & Laval, 2013, capítulo 8, parágrafo 27, edição Kindle, tradução nossa)¹⁷

Cabe, portanto, ressaltar que, enquanto o Pacto Global sobre Refugiados repetidamente se refere aos Estados anfitriões como agentes primordialmente generosos que, ao receberem populações alheias às suas comunidades nacionais, colocam em risco o seu desenvolvimento em favor de uma causa compartilhada pela Humanidade, uma porção significativa da narrativa que constrói do acolhimento se respalda sobre pressupostos neoliberais. E tais pressupostos, explica Brown (2019), tradicionalmente vão na direção contrária àquelas da justiça social e da provisão de proteção social para privilegiar o vocabulário da “‘capitalização humana’ dos

¹⁷“The state is no longer so much directed to ensuring the integration of the different levels of collective existence as to aligning societies with the constraints of global competition and finance. Population management changes in meaning and method. Whereas, in the Fordist period, the predominant idea was (in the established formula) ‘harmony between economic efficiency and social progress’ in the framework of a national capitalism, this same population is now perceived merely as a ‘resource’ for enterprises, in a cost-benefit analysis.”

sujeitos” (Brown, 2019, p. 50). Trata-se, no caso do documento aqui revisado, da promoção de um discurso no qual os Estados-nação que recebem refugiados, incluídos seus cidadãos e mercados, também devem ser não apenas protegidos como também beneficiados pelo acolhimento, a partir da identificação de cenários atrativos de investimento para o setor privado dentro destes contextos.

Faz-se essencial notar ainda que, ao defender propostas multilaterais guiadas por princípios de cooperação internacional, o pacto tem intenções amplamente diversas daquelas de discursos conservadores e nacionalistas em atual ascensão no Ocidente que, não raro, promovem políticas explicitamente contrárias ao acolhimento e se baseiam, conforme argumenta Brown (2019), numa concepção privatizada da própria nação, tida então como “um negócio competitivo que precisa fazer os melhores acordos” (Brown, 2019, p. 142). Entretanto, o pacto acaba por responder ao contexto em que é produzido, aquele de ascensão de forças contra o acolhimento e de amplo exercício de práticas de deterrência contra fluxos migratórios, com a reafirmação de que as comunidades nacionais sofrem com “fardos” impostos por populações que não lhe pertencem. É importante que este termo, já instrumentalizado nas discussões sobre o regime do refúgio, tenha o seu peso semântico considerado na elaboração de uma perspectiva crítica sobre a linguagem adotada pelo documento. Outro pedido da Anistia Internacional (2018) em resposta ao texto foi que todas as referências ao compartilhamento de “fardos” fossem removidas, argumentando que “os refugiados não são um fardo. São detentores de direitos, que podem, e o fazem, enriquecer enormemente e contribuir para as comunidades e países onde vivem” (Anistia Internacional, 2018, p.3). Além disso, o pacto responde ao contexto atual com a reprodução da imagem privatizada de nação descrita por Brown (2019) ao afirmar que comunidades anfitriãs devem ser reparadas por meio da mobilização de ferramentas neoliberais capazes de incentivar a constituição de novos negócios competitivos e benéficos às suas economias de mercado, a fim de não serem desviadas das suas supostas trajetórias de desenvolvimento por indivíduos que personificam a vida insegura e subdesenvolvida conceitualizada por Duffield (2010). Por sua vez, Chimni (2019) critica a declarada intenção apolítica do texto por ignorar que “partidos políticos na Europa e na América do Norte fizeram dos refugiados uma questão central em eleições locais e nacionais” (Chimni,

2019, p.633), de modo a se abster de contestar “os interesses materiais e as ideologias hostis” (Chimni, 2019, p. 633) às populações refugiadas.

Já Gammeltoft-Hansen (2019) argumenta que o pacto se restringe a um papel normativo que, embora potencialmente relevante, pouco faz além de reafirmar o *status quo*, dado que escolhe uma abordagem política – e, conforme argumenta este trabalho, pautada por pressupostos liberais – para propor estratégias baseadas no incentivo mútuo e na resposta a necessidades já existentes, em detrimento de uma “linguagem dos direitos, das obrigações e da reciprocidade comuns ao direito internacional” (Gammeltoft-Hansen, 2019, p. 9), que poderia ser mobilizada para discutir compromissos legais basilares e altamente sensíveis, como os direitos de solicitantes de asilo e refugiados ao trabalho (Gammeltoft-Hansen, 2019; Aleinikoff, 2018) e à livre movimentação nos Estados anfitriões (Aleinikoff, 2018).

Tanto na forma como na substância, [o Pacto Sobre Refugiados] representa um retrocesso do direito internacional como a língua preferida das relações internacionais. Isso é antes de tudo um reflexo da falta de vontade política dos Estados de assumir compromissos vinculantes em relação à proteção dos refugiados, mas também uma escolha consciente do Acnur para evitar discussões sobre o quadro jurídico internacional existente em um momento de repetidos desafios aos direitos dos refugiados em muitas partes do mundo. (Gammeltoft-Hansen, 2019, p. 9, tradução nossa)¹⁸

O modelo narrativo adotado pelo Pacto Global sobre Refugiados, portanto, nos leva novamente à reflexão sobre as práticas da exclusão inclusiva apresentada por Nyers (2006), uma vez que mesmo as suas propostas de inclusão são em grande parte condicionais e limitadas, uma vez que associadas ao potencial de populações refugiadas de serem úteis às economias das nações que as recebem – e primordialmente aquelas do Sul Global, conforme já argumentado. Vai, portanto, parcialmente na contramão do modelo tradicionalmente associado à governança humanitária, em que os discursos predominantes pressupõem que os provedores de assistência são guiados sobretudo por um senso desinteressado de solidariedade, para substituí-lo por uma gestão construída sobre ideais de

¹⁸ “Both in form and substance it represents a step back from international law as the otherwise preferred language of international relations. This is first and foremost a reflection of lacking political will by states to make any binding commitments in regard to refugee protection, but also a conscious choice by UNHCR to avoid discussion on the existing international legal framework at a time of repeated challenges to refugee rights in many parts of the world.”

sustentabilidade e resiliência, em que refugiados possam também ser convertidos em recursos humanos para economias de mercado. A esta sequência de políticas e práticas perpassa ainda outra dimensão conceitual, profundamente influenciada pelo legado de Michel Foucault, que discute como os pressupostos neoliberais alteram também “sujeitos e subjetividades” (Brown, 2019, p. 32). É este o enfoque a ser explorado a seguir, a partir da revisão de textos publicados pelo escritório do Acnur no Brasil que incentivam o micro empreendedorismo e a qualificação profissional de refugiados como caminho à obtenção de autossuficiência de indivíduos recebidos pelo país, de modo a contribuir à produção de um significado discursivo estreitamente relacionado àquele produzido pelo Pacto Global sobre Refugiados.

4.2.

Do ‘fardo’ ao neo-sujeito: a conversão discursiva do refugiado em capital humano

Central ao trabalho de Michel Foucault é a compreensão de que sistemas político-econômicos são produtores de subjetividades e de particulares formas de relações sociais; e neste sentido, afirma, o neoliberalismo opera uma mudança essencial no *homo economicus*, aquele que considera ser o “sujeito econômico na base da política” (Read, 2009, p. 28) produzido pelo liberalismo, de modo que a atividade que primordialmente molda sua subjetividade deixa de ser a troca comercial para ser substituída pela competição (Read, 2009). Isso porque o neoliberalismo, prossegue Read (2009) ao elaborar sobre as reflexões de Foucault, inaugura uma governamentalidade em que, se os indivíduos não deixam de ser governados, também devem governar a si mesmos, dentro de um sistema no qual prevalecem princípios de investimento e competição, sobrepostos aos direitos e às leis; e que é capaz de prolongar as lógicas do mercado para além das suas fronteiras institucionais, gerando condições para que emergja uma nova forma de viver (Read, 2009). Trata-se, portanto, da idealização de um sujeito empreendedor que se produz pelas práticas neoliberais, uma vez que “no exato momento em que toda a existência social se torna trabalho, ou potencial trabalho, o neoliberalismo constrói a imagem de uma sociedade de capitalistas, de empreendedores” (Read, 2009, p. 33).

Esta imagem e os conceitos que a constituem, enquanto dialogam com as já apresentadas articulações teóricas ao redor do Pacto Global sobre Refugiados,

também servem para avançar ao estudo da segunda instância textual que é objeto desta seção, a fim de, conforme propõe Read (2009) àqueles que busquem um olhar crítico sobre o neoliberalismo, refletir sobre o seu emprego discursivo na produção de uma nova compreensão das interações sociais, para além do estabelecimento de práticas políticas e econômicas. A seguir, será analisada a promoção, a partir de cinco publicações do site do escritório do Acnur datadas de 2016 a 2020, da imagem de refugiados acolhidos no território nacional como potenciais ou já atuantes empreendedores investidos de capacidade intelectual, resiliência e disposição para assumir riscos a fim de conquistarem determinados espaços no mercado de trabalho das comunidades que lhes concedem asilo.

Por um lado, é possível observar que a sistemática construção discursiva destes indivíduos enquanto empreendedores é mobilizada dentro da estratégia de comunicação do Acnur para incentivar o acolhimento de populações refugiadas. Tal ferramenta aparenta ter por objetivo fazer tais populações serem reconhecidas como nova parte legítima de uma sociedade tal qual idealizada na concepção de Foucault (Read, 2009) e vem acompanhada da argumentação de que tais indivíduos podem “tornar a economia nacional mais sólida e diversificada, arrecadando impostos e agregando seus conhecimentos e culturas para somar” (Acnur, 2020b, n.p.) às sociedades anfitriãs. Por outro lado, este processo de conversão discursiva dos indivíduos em situação de refúgio – não raro associados à imagem do “fardo” quando não produtivos, conforme já argumentado – em capital humano, uma vez que operacionalizado pelos pressupostos e práticas do neoliberalismo, reconstrói a imagem de uma sociedade constituída por indivíduos voltados aos próprios interesses (Read, 2009). Nota-se que a premissa subjacente a este discurso é a de que o enquadramento das populações refugiadas como potencialmente úteis e autossuficientes poderá convencer comunidades nacionais de que o acolhimento é mais um investimento do que uma fonte de pressão para os seus sistemas econômicos. Mais uma vez, portanto, se faz evidente a influência da mentalidade neoliberal sobre o acolhimento, a partir da produção de novas subjetividades que alteram as interações sociais do Estado-nação.

Um exemplo relevante se dá quando o site do Acnur no Brasil, ao justificar, numa publicação que busca desfazer mitos sobre refugiados, por que considera falsa a sentença “Refugiados irão tomar os empregos dos brasileiros”, afirma:

A presença de pessoas refugiadas em um país não pode ser analisada em uma relação de ‘soma-zero’, ou seja, que um emprego para o refugiado significa um emprego a menos para o brasileiro. Não só a dinamicidade da economia possibilita a inserção de todos, como os refugiados têm contribuído com a economia com sua capacidade empreendedora, experiência profissional prévia, capacidade inovadora, resiliência e capital cultural. No campo individual, há inúmeros casos de pessoas refugiadas empreendedoras no Brasil, que não apenas compram de fornecedores brasileiros, mas também contratam diretamente brasileiros em suas empresas e diversificam a economia local. (Acnur, 2018, n.p.)

Cabe ressaltar que este discurso busca argumentar que a inserção de refugiados de espírito microempreendedor na economia brasileira contribui à produção das condições necessárias para aumentar a competitividade do mercado, sem que, entretanto, isso se traduza prioritariamente na disputa direta por colocações entre cidadãos nacionais e indivíduos acolhidos – destes últimos, uma vez recebidos, espera-se mais que se adaptem, inovem e utilizem sua bagagem cultural para ocupar espaços particulares a eles reservados do que sejam imediatamente direcionados às áreas de atuação correlatas às profissões que tinham em suas comunidades de origem ou àquelas de maior qualificação majoritariamente ocupadas por brasileiros. Trata-se de mais uma dimensão do princípio de exclusão inclusiva (Nyers, 2006) que orienta este trabalho e se faz presente nas narrativas de histórias individuais de refugiados também veiculadas pelo Acnur, tal como:

Hortence Mbuyimwanza, advogada vinda da República Democrática do Congo (RDC) e mãe de quatro crianças, quer abrir um negócio em São Paulo, onde vive como refugiada. Não sabe ainda qual – se uma barraca de comida típica, uma lojinha, um serviço de entrega de quentinhas. Mas está ciente que essa é a melhor alternativa, neste momento, do que continuar a fazer bicos, como o de lavar pratos em lanchonetes. [...]

Durante a série de palestras desse projeto, as 20 refugiadas absorveram as primeiras noções sobre empreendedorismo e sobre como dar passos mais ambiciosos na reconstrução de suas vidas no Brasil. Hortence, como várias de suas colegas, demonstrou ter características básicas para empreender – entre as quais, coragem, criatividade, responsabilidade e exposição ao risco – e disposição para enfrentar um dos principais obstáculos para os refugiados no Brasil: falar Português.

‘Eu tenho formação em Direito. Não sei nada sobre negócios, sobre fazer produtos, sobre como vendê-los. Então, preciso aprender. E não vou deixar de falar em Português, mesmo com os meus erros’, afirmou Hortence, com forte sotaque francês.

O projeto Empoderando Refugiadas foi o resultado de uma parceria entre o Instituto Consulado da Mulher com a Rede Brasil Pacto Global, a Agência das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR), a ONU Mulheres, a Cáritas São Paulo, a empresa Fox Time e o Programa de Apoio para a Recolocação dos Refugiados (PARR). Seu foco principal, naquela terça-feira, foi a abertura de negócios na área da alimentação.

Segundo Vanessa Tarantini, responsável pelas parcerias e engajamento da Rede Brasil do Pacto Global, o projeto Empoderando Refugiadas teve os objetivos de oferecer meios para esse grupo de mulheres contribuir para a economia do país aonde vivem [sic], de estimular a autoconfiança e de ensiná-las sobre a cultura brasileira nas áreas de trabalho e de negócios. (Acnur, 2016, n.p.)

A narrativa acima reproduz e contribui à construção de uma imagem em que indivíduos em situação de refúgio são especialmente capazes de se adaptarem e de se provarem resilientes para iniciarem novos empreendimentos, a partir do momento em que se encontram na nova condição de refugiados. A advogada que serve de personagem ao trecho acima destacado é valorizada pela sua capacidade de ultrapassar uma série de adversidades para assumir novos riscos, que supostamente poderão levá-la a um pequeno empreendimento próprio numa área profissional ainda por ela desconhecida, a fim de evitar trabalhos considerados de baixa qualificação e, presumidamente, de menor remuneração. Enquanto isso, o projeto para mulheres refugiadas é celebrado como uma iniciativa de promoção do desenvolvimento local, sob a liderança de atores não-estatais e do setor privado, uma vez que as habilita a contribuir às economias em que estão inseridas. Dentre as entidades mobilizadas, incluem-se a Rede Brasil do Pacto Global, uma rede de organizações que busca concretizar no Brasil os princípios traçados pelo Pacto Global das Nações Unidas (Pacto Global, 2020), e o Programa de Apoio para a Recolocação dos Refugiados (Parr), uma parceria entre Acnur e Cáritas que se identifica como uma consultoria cujo objetivo é disseminar na sociedade e no empresariado brasileiro a “convicção de que não há melhor maneira para facilitar a adaptação dessas pessoas no país do que assegurar que eles atinjam a autossuficiência por meio de seu próprio trabalho” (Parr, 2019, n.p.). Programas de qualificação para o empreendedorismo oferecidos pelo Acnur, tal como o supracitado, se apresentam ainda em sintonia com o Pacto Global sobre Refugiados, que prevê como estratégias para promover empregos e ferramentas de subsistência o “mapeamento e reconhecimento de habilidades e qualificações entre refugiados e comunidades anfitriãs; e o fortalecimento

dessas habilidades e qualificações por meio de programas de treinamento específicos” (ONU, 2018, p. 27). Também corroboram as afirmações de Read (2009), segundo o qual o *homo economicus* neoliberal é “uma criatura cuja tendência de competir deve ser promovida” (Read, 2009, p. 28).

Por sua vez, Dardot & Laval (2013) descrevem a constituição daquele que chamam de neo-sujeito, que é essencialmente empreendedor, a partir da construção discursiva do indivíduo ao redor da figura da empresa; pressupõe-se, assim, que toda a sua subjetividade seja investida na concretização das suas atividades de produção e na subsequente satisfação que advém dela, afirmam. Trata-se, portanto, para os autores, da mobilização do desejo enquanto suposto motor da produtividade, tida como resultado do comprometimento e do engajamento de cada indivíduo com o alcance dos seus projetos de atividade profissional (Dardot & Laval, 2013).

Do sujeito, passando pela empresa até o Estado, um único discurso torna possível conectar uma definição de homem à maneira pela qual ele deseja ‘obter sucesso’ em sua vida, bem como à maneira como ele deve ser ‘guiado’, ‘incentivado’, ‘treinado’ e ‘capacitado’ para atingir seus ‘objetivos’. Em outras palavras, a racionalidade neoliberal produz o sujeito que requer ao empregar os meios de governá-lo para que ele realmente se comporte como uma entidade em uma competição, que deve maximizar seus resultados, expondo-se a riscos e assumindo total responsabilidade por possíveis falhas. [...] O empreendimento é onipresentemente descrito como o lugar do florescimento individual, como a instância em que o desejo dos indivíduos de autorrealização, o seu bem-estar material, o sucesso comercial e financeiro da ‘comunidade’ de trabalho e sua contribuição para a prosperidade geral da população podem finalmente ser combinados. (Dardot & Laval, 2013, capítulo 9, parágrafo 17, edição Kindle, tradução nossa)¹⁹

As considerações acima podem ainda ser associadas a outra publicação do Acnur, na qual é ressaltada a capacidade dos refugiados de beneficiarem também as empresas que os contratam como funcionários e de elevar seus índices de

¹⁹ “From the subject via the enterprise to the state, a single discourse makes it possible to connect a definition of man with the way in which he wants to ‘make a success’ of his life, as well as the way that he must be ‘guided’, ‘encouraged’, ‘trained’, and ‘empowered’ to achieve his ‘objectives’. In other words, neoliberal rationality produces the subject it requires by deploying the means of governing him so that he really does conduct himself as an entity in a competition, who must maximize his results by exposing himself to risks and taking full responsibility for possible failures. [...] The enterprise is ubiquitously depicted as the site of individual flourishing, as the instance where individuals’ desire for self-realization, their material well-being, the commercial and financial success of the work ‘community’, and their contribution to the general prosperity of the population can finally be combined.”

produtividade, uma vez que chegam supostamente munidos de motivação para começar uma nova vida e de bagagens profissional e cultural próprias, que podem ser aprimoradas por iniciativas de qualificação (Acnur, 2019). Mais uma vez, ao indivíduo em situação de refúgio é atribuída a subjetividade do *homo economicus* neoliberal, movido pela competitividade (Read, 2009) e disposto a se autogovernar, a partir de constantes esforços de adaptação, com o objetivo de se tornar mais valioso enquanto capital humano (Dardot & Laval, 2013). Tais pressupostos de resiliência e transformação enquanto elementos integrantes da subjetividade do indivíduo em situação de refúgio, tidos como fundamentos do seu processo de conversão em capital humano uma vez acolhidos, se fazem também presentes em narrativas inseridas num ambiente digital dedicado a contar histórias de refugiados que buscavam se adaptar em meio à pandemia provocada pelo surto da doença covid-19, que forçou o fechamento de empresas de diversos setores no território brasileiro em 2020 (Acnur, 2020b). Em uma delas, um casal composto por um jornalista e uma professora venezuelanos – no Brasil, eles se tornaram empreendedores no setor de alimentos – diz que “agora nos cabe olhar para frente, pois o passado nos ensina a ser resistentes diante dos outros desafios que enfrentamos” (Acnur, 2020c, n.p.), em referência à sua trajetória de “perseguições políticas, fome, insegurança, incertezas sobre o dia de amanhã” (Acnur, 2020c, n.p.). Outra delas, seguindo estrutura semelhante, diz:

Engenheiro mecatrônico de formação, o colombiano Jair chegou no Brasil há sete anos, tendo que escapar do acirramento da violência de Bogotá que já intervinha em seus negócios, na sua vida de sua família [sic]. Na ocasião, Jair trabalhava como subchefe em uma tradicional rede de restaurantes, tendo já se especializado em comida andina.

[...]

Com sua experiência de já ter trabalhado com grandes nomes da gastronomia, Jair empreendeu seu próprio negócio ao gerenciar um foodtruck que servia um vasto cardápio de pratos típicos do seu país. Com a epidemia, o foodtruck baixou as portas e Jair abriu as janelas para um novo modelo de negócio.

‘Minha vida tem sido de deslocamentos, busca por aprendizados, adaptações... E ainda que não traga a segurança sobre como será o dia de amanhã, abre muitas possibilidades para seguirmos nos reinventando. Sigo cozinhando e fazendo entregas da cultura e gastronomia colombiana pelas redes sociais, mas as raízes do gosto pela cozinha não se abalam’, disse o experiente chef. (Acnur, 2020c, n.p.)

A partir do conteúdo revisado por esta seção, torna-se possível perceber a produção por instâncias textuais interconectadas de um mesmo significado discursivo, em que a imagem construída de refugiados acolhidos por comunidades nacionais é a de indivíduos essencialmente resilientes; capazes de se adaptarem às adversidades que viveram em suas comunidades de origem e de destino; e marcados pelo seu potencial de se transformarem em capital humano benéfico à competitividade e à produtividade das empresas e sociedades que os acolherem, sobretudo se treinados para desempenhar estes papéis e movidos pelo desejo individual de construir uma nova vida. Trata-se, portanto, de uma particular concepção do acolhimento, formulada aos moldes dos pressupostos neoliberais e da linguagem empresarial – vocabulário este que, para Dardot & Laval (2013), é capaz de abranger as mais diversas relações de poder num mesmo enquadramento. A governamentalidade neoliberal, prosseguem os autores, tende a naturalizar os riscos assumidos pelos indivíduos assalariados, em detrimento da valorização da solidariedade coletiva e da proteção social, e a construir a imagem dos indivíduos enquanto, por via de regra, capazes de tolerar novas condições a que sejam submetidos (Dardot & Laval, 2013). São perceptíveis estas tendências no segundo modelo criado para narrar o acolhimento aqui estudado, de modo a discursivamente produzir uma normatividade segundo a qual cabe prioritariamente ao próprio indivíduo converter as suas desafiadoras — e potencialmente traumáticas — experiências prévias em recursos que o habilitem a estar em permanente modo de adaptação, a fim de manter a produtividade que garante a sua sobrevivência em termos financeiros e, em última instância, o seu reconhecimento enquanto membro do corpo social, condicionado à sua capacidade de agregar valor à economia na qual busca se inserir.

Uma vez apresentadas articulações críticas ao redor deste modelo narrativo, cabe ressaltar que o convite à reflexão sobre uma construção narrativa do acolhimento pautada por valores neoliberais não implica em completamente descartar a validade de todas as ferramentas por ela mobilizadas para a formulação de práticas e discursos, mas sim trazer à luz os conceitos e valores que carregam os seus pressupostos centrais e potenciais efeitos. Nem mesmo significa, admitido que os atores engajados em tais estratégias são também movidos pela perspectiva de beneficiar outros além dos refugiados e não apenas por um alegado senso unicamente solidário e desprovido de interesses próprios, recorrer à conclusão de que não há nenhuma

genuína intenção de incluir socialmente – embora de forma limitada e condicional, conforme já argumentado – ou de apoiar indivíduos em situação de refúgio. Como nos explicam Dardot & Laval (2013), a compreensão da governamentalidade empreendedora que perpassa os sistemas neoliberais requer o seu reconhecimento enquanto uma ética contemporânea, segundo a qual o trabalho tem valor central para a subjetividade individual. Uma vez entendido como tal, este sistema de valores se sujeita a ponderações e críticas quanto aos seus potenciais prolongamentos sobre relações sociais, políticas e econômicas, incluindo sob a perspectiva do refúgio e do acolhimento, tal como buscou fazer este trabalho.

5 Conclusão

A compreensão da centralidade do discurso enquanto produtor de práticas e subjetividades nas Relações Internacionais torna evidente a relevância de criticamente refletir sobre as imagens construídas por atores que busquem disseminar valores compartilhados sobre temáticas globais, tal como o refúgio. Frente às duas alternativas aqui apresentadas, instâncias prontas a se engajarem na produção de discursos com a intenção de promover o acolhimento poderão se encontrar diante de escolhas sensíveis, quando preocupadas com as suas projeções sobre populações em situação de refúgio e comunidades anfitriãs.

De um lado, a narrativa associada à governança humanitária apela a valores de solidariedade e humanidade difíceis de, em primeira instância, serem dispensados ou deliberadamente rechaçados na formulação de mensagens capazes de mobilizar afetos em favor da promoção de valores de tolerância e de ações que salvam vidas. Ao mesmo tempo, entretanto, Fassin (2012) reforça a importância de questionar o que este modelo traz de ganhos e de perdas. Os riscos aqui apresentados apontam, de forma geral, ao ofuscamento de abordagens com maior grau de crítica política pelo protagonismo da retórica emergencial do humanitarismo. É possível que acabem relegadas a segundo plano as relações de poder inerentes à ética do cuidado; ou a tendência do sistema internacional de Estados-nação de repetidamente produzir populações às quais será atribuído o rótulo de problema (Haddad, 2008); ou, ainda, a despolitização discursiva de uma problemática que passa, na verdade, por questões necessariamente políticas, sobretudo quando Estados encontram amplo espaço para manterem políticas de exclusão (Hurrell, 2011).

De outro lado, entretanto, a narrativa que desponta como aparente alternativa no contexto neoliberal do século XXI tampouco se vê livre de riscos na sua produção discursiva de imagens e subjetividades. Se os esforços para retratar o refugiado como excepcionalmente autossuficiente, resiliente e adaptativo – à medida do *homo economicus* competitivo conceitualizado por Foucault (Read, 2009) – podem buscar um afastamento da construção da sua identidade enquanto indivíduo despolitizado e passivo, correm também o risco de propiciar o contexto para que o acolhimento seja condicionado a ideais utilitários, uma vez interpretado mais como investimento do que fonte de pressão econômica. Ou, ainda, de possibilitar que o

incentivo para que países em desenvolvimento estejam melhor adaptados ao acolhimento de refugiados seja instrumentalizado enquanto alternativa discursiva à talvez mais necessária de todas as discussões: aquela que efetivamente conteste a manutenção do paradigma da deterrência (Gammeltoft-Hansen & Tan, 2017) e as persistentes inequidades entre níveis de proteção social considerados toleráveis para o Norte e para o Sul globais (Duffield, 2010). A partir da construção de problemas, práticas e subjetividades amplamente distintas, os dois modelos narrativos aqui apresentados encontram limites fundamentais ao resistirem cruzar as fronteiras daquela que consideram ser sua natureza apolítica.

Cabe, por fim, afirmar que este trabalho não pretende oferecer um guia prático a organizações não-governamentais ou a outros agentes não-estatais sobre como elaborar suas estratégias de comunicação. Tampouco clama pelo completo descarte das narrativas apresentadas em decorrência dos dilemas que carregam ou das críticas a que se sujeitam. Almeja, na verdade, oferecer orientações de raiz teórica a serem criticamente aplicadas à elaboração de estratégias que busquem encontrar equilíbrios ou, pelo menos, que se provem conscientes do peso das suas escolhas discursivas.

No Brasil, o despontar do segundo modelo narrativo aqui estudado, com a mobilização de vocabulário e premissas neoliberais, coincide com um momento de expansão da relevância da temática do refúgio no debate público nacional, conforme argumentado na introdução deste trabalho. Torna-se, portanto, especialmente bem-vinda a atenção de entidades interessadas na promoção dos direitos humanos e da justiça social às considerações apresentadas. De forma ainda mais ampla, por fim, os atores a que se dirige este trabalho são explicitamente convocados pelos dois modelos discursivos em discussão a assumirem papéis relevantes nas práticas a eles associadas; e, portanto, tendem a se beneficiar de arcabouços reflexivos que lhes permitam o engajamento bem informado em temáticas de alta sensibilidade na contemporaneidade.

6

Referências Bibliográficas

ACNUR. **Statute of the Office of The United Nations High Commissioner for Refugees**. Genebra, 2010. Disponível em: <<https://www.unhcr.org/3b66c39e1.pdf>>. Acesso em: 07 de junho de 2020.

_____. **Projeto empodera refugiadas e as estimula a empreender em São Paulo**. São Paulo, 07 de junho de 2016. Disponível em: <<https://www.acnur.org/portugues/2016/06/07/projeto-empodera-refugiadas-e-as-estimula-a-empreender-em-sao-paulo/>>. Acesso em: 05 de junho de 2020.

_____. **7 mitos sobre refugiados**. 14 de novembro de 2018. Disponível em: <<https://www.acnur.org/portugues/2018/11/14/7-mitos-sobre-refugiados>>. Acesso em: 05 de junho de 2020.

_____. **Agências da ONU promovem fórum sobre integração de refugiados e migrantes no mercado de trabalho em Curitiba**. 05 de julho de 2019. Disponível em: <<https://www.acnur.org/portugues/2019/07/05/agen-cias-da-onu-promovem-forum-sobre-integracao-de-refugiados-e-migran-tes-no-mercado-de-trabalho-em-curitiba/>>. Acesso em: 05 de junho de 2020.

_____. **The Global Compact on Refugees**. 2020a. Disponível em: <<https://www.unhcr.org/the-global-compact-on-refugees.html>>. Acesso em: 08 de abril de 2020.

_____. **Refugiados Empreendedores**. 2020b. Disponível em: <<https://www.acnur.org/portugues/refugiadosempreendedores/>>. Acesso em: 05 de junho de 2020.

_____. **Refugiados empreendedores**. 2020c. Disponível em: <<https://www.acnur.org/portugues/2020/04/13/refugiados-empreendedo-res/>>. Acesso em: 05 de junho de 2020.

ALEINIKOFF, T. A. The Unfinished Work of the Global Compact on Refugees. **International Journal of Refugee Law**, v. 30, n. 4, 2018, p. 611 – 617.

AMORIM, C. A cooperação humanitária do Brasil: testemunhos e reflexões. In: **Crises humanitárias, cooperação e o papel do Brasil**. Rio de Janeiro: Médicos Sem Fronteiras, 2016, p. 103 – 112.

ANISTIA INTERNACIONAL. **Amnesty International Public Statement on the Global Compact on Refugees**. Abril de 2018. Disponível em: <<https://www.amnesty.org/download/Documents/IOR4082272018EN-GLISH.PDF>>. Acesso em: 05 de junho de 2020.

ASANO, C. L. Política externa: instrumento à disposição da liderança internacional do Brasil em direitos humanos e em questões humanitárias. In: **Crises humanitárias, cooperação e o papel do Brasil**. Rio de Janeiro: Médicos Sem Fronteiras, 2016, p. 37 – 57.

BARNETT, M. Humanitarianism, Paternalism and the UNHCR. In: BETTS, A.; LOESCHER, G. (eds.). **Refugees and International Relations**. Nova York: Oxford University Press, 2011, p. 105-132.

_____. Humanitarian Governance. **Annual Review of Political Science**, v. 16, 2013, p. 379 – 398.

BROWN, W. **Nas ruínas do neoliberalismo: a ascensão da política anti-democrática no ocidente**. Tradução de Mario A. Marino e Eduardo Athel- man C. Santos. São Paulo: Editora Filosófica Politeia, 2019. Título original: In the ruins of neoliberalism: the rise of antidemocratic politics in the West.

CHIMNI, B. S. Global Compact on Refugees: One Step Forward, Two Steps Back. **International Journal of Refugee Law**, v. 30, n. 4, 2018, p. 630 – 634.

COTTLE, S.; NOLAN, D. Global humanitarianism and the changing aid-me- dia field: "Everyone was dying for footage". **Journalism Studies**, v. 8, n. 6, 2007, p. 862 – 878.

DARDOT, P.; LAVAL, C. **The New Way of The World: On Neoliberal Society**. Tradução de Gregory Elliot. Londres: Verso, 2013, edição Kindle, capítulos 8 e 9. Título original: *La nouvelle raison du monde: Essai sur la société néolibérale*.

DUFFIELD, M. The Liberal Way of Development and the Development–Security Impasse: Exploring the Global Life-Chance Divide. **Security Dialogue**, v. 41, n. 1, 2010, p. 53 - 76.

EPSTEIN, C. Making Meaning Matter in International Relations. In: **The Power of Words in International Relations**: birth of an anti-whaling discourse. Cambridge: Massachusetts Institute of Technology, 2008, p. 1 – 23.

FASSIN, D. **Humanitarian Reason**: A Moral History of the Present. Tradução de Rachel Gomme. Berkeley: University of California Press, 2012. Título original: *La Raison humanitaire. Une histoire morale du temps présent*.

GAMMELTOFT-HANSEN, T.; TAN, N. F. The End of the Deterrence Paradigm? Future Directions for Global Refugee Policy. **Journal on Migration and Human Security**, v. 5, n. 1, 2017, p. 28 – 56.

GAMMELTOFT-HANSEN, T. The normative impact of the Global Compact on Refugees. **ICourts Working Paper Series**, n. 151, 2019, p. 1 – 11.

GOTTWALD, M. Burden sharing and refugee protection. In: FIDDIAN-QASMIYEH, E. et al. (eds.). **The Oxford Handbook of Refugee and Forced Migration Studies**. Oxford: Oxford University Press, 2014, p. 525 – 539.

GUDMAND-HØYER, M.; LOPDRUP-HJORTH, T. Liberal biopolitics reborn. **Foucault Studies**, n. 7, p. 99 –130.

HADDAD, E. **The Refugee in International Society**: Between Sovereigns. Cambridge: Cambridge University Press, 2008.

HANSEN, L. **Security as Practice**: Discourse analysis and the Bosnian war. Nova York: Routledge, 2006.

HURRELL, A. Refugees, International Society, and Global Order. In: BETTS, A.; LOESCHER, G. (eds.). **Refugees and International Relations**. Nova York: Oxford University Press, 2011, p. 85-104.

INDER, C. The Origins of 'Burden Sharing' in the Contemporary Refugee Protection Regime. **International Journal of Refugee Law**, v. 29, n. 4, 2017, p. 523–554.

JOHNSON, H. From forced and voluntary to irregular and regular. In: **Borders, Asylum and Global Non-Citizenship: The Other Side of the Fence**. Cambridge: Cambridge University Press, 2014, p. 36 – 64.

KEELY, C. B. How Nation-States Create and Respond to Refugee Flows. **The International Migration Review**, v. 30, n. 4, 1996, p. 1046 – 1066.

LOESCHER, G. The UNHCR and World Politics: State Interest vs. Institutional Autonomy. **The International Migration Review**, v. 35, n. 1, 2001, p. 33 – 56.

MAVELLI, L. Governing populations through the humanitarian government of refugees: Biopolitical care and racism in the European refugee crisis. **Review of International Studies**, v. 43, n. 5, 2017, p. 809 – 832.

MILLIKEN, J. The Study of Discourse in International Relations: A Critique of Research and Methods. **European Journal of International Relations**, v. 5, n. 2, 1999, p. 225 – 254.

NYERS, P. **Rethinking Refugees: Beyond States of Emergency**. Nova York: Routledge, 2006.

ONU. **Global Compact on Refugees**. Nova York, 2018. Disponível em: <<https://www.unhcr.org/5c658aed4>>. Acesso em: 05 de junho de 2020.

ONU BRASIL. **Saiba as diferenças entre os pactos globais para refugiados e migrantes**. 18 de dezembro de 2018. Disponível em: <<https://na-coesunidas.org/saiba-as-diferencas-entre-os-pactos-globais-para-refugiados-e-migrantes/>>. Acesso em: 05 de junho de 2020.

ONU NEWS. **Assembleia Geral adota Pacto Global sobre Refugiados com apoio de 181 países**. 17 de dezembro de 2018. Disponível em:

<<https://news.un.org/pt/story/2018/12/1652061>> .Acesso em: 08 de abril de 2020.

PACTO GLOBAL. **A Iniciativa**. 2020. Disponível em: <<https://www.pacto-global.org.br/a-iniciativa>>. Acesso em: 05 de junho de 2020.

PARR. **Programa de Apoio para a Recolocação de Refugiados**. 2019. Disponível em: <<https://www.refugiadosnobrasil.org/>>. Acesso em: 05 de junho de 2020.

PEDUZZI, P. Brasil já reconheceu mais de 11 mil refugiados até 2018, diz Conare. **Agência Brasil**, Brasília, 25 de julho de 2019. Disponível em: <<http://agenciabrasil.ebc.com.br/direitos-humanos/noticia/2019-07/brasil-ja-reconheceu-mais-de-11-mil-refugiados-ate-2018-diz-conare>>. Acesso em: 13 de setembro de 2019.

PEREIRA, P.P. G. In and Around Life: Biopolitics in the Tropics. **Vibrant: Virtual Brazilian Anthropology**, v. 10, n. 2, 2013, p. 13 – 37.

READ, J. A Genealogy of Homo-Economicus: Neoliberalism and the Production of Subjectivity. **Foucault Studies**, n. 6, 2009, p. 25 – 36.