

# Considerações sobre migrações e política externa.

Villarreal Villamar, María del Carmen.

Cita:

Villarreal Villamar, María del Carmen (2019). *Considerações sobre migrações e política externa*. *Boletim NEAAPE*, 3 (3), 26-35.

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/maria.del.carmen.villarreal.villamar/35>

ARK: <https://n2t.net/ark:/13683/pbMf/PZ3>



Esta obra está bajo una licencia de Creative Commons.  
Para ver una copia de esta licencia, visite  
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.es>.

*Acta Académica es un proyecto académico sin fines de lucro enmarcado en la iniciativa de acceso abierto. Acta Académica fue creado para facilitar a investigadores de todo el mundo el compartir su producción académica. Para crear un perfil gratuitamente o acceder a otros trabajos visite: <https://www.aacademica.org>.*

# BOLETIM NEAAPE

v.03 n.03 - dez. 2019



# BOLETIM NEAAPE

ISSN 2594-6935

O Boletim NEAAPE divulga análises sobre o processo decisório de política externa de distintos países, bem como sobre temas que integram as agendas de política exterior. A publicação tem periodicidade quadrimestral e é composta por editorial e textos dirigidos a leitores interessados em ter acesso rápido a informações de qualidade sobre temas contemporâneos.

A publicação é vinculada ao Programa de Pós-Graduação do Instituto de Estudos Sociais e Políticos da UERJ (IESP/UERJ).

É permitida a reprodução deste boletim e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

## Corpo Editorial

### Conselho Editorial

Leticia Pinheiro

Maria Regina Soares de Lima

### Editora Executiva

Fernanda Cristina Nanci Izidro Gonçalves

### Editor Adjunto

Edgar Andrés Londoño Niño

### Editoria de Redação

Amanda Silvestre da Silva

André Pimentel Ferreira Leão

Edgar Andrés Londoño Niño

Ghaio Nicodemos

Fernanda Cristina Nanci Izidro Gonçalves

Juliana Pinto Lemos da Silva

Kayo Moura

Leandro Wolpert dos Santos

Leonardo Albarello Weber

Luã Braga de Oliveira

Thaís Jesinski Batista

## Núcleo de Estudos Atores e Agendas de Política Externa

neaape.com.br



Instituto de Estudos Sociais e Políticos  
Universidade do Estado do Rio de Janeiro  
Rua da Matriz, 82 - Botafogo  
CEP: 22260-100  
Rio de Janeiro – RJ  
(21) 2266-8300

# SUMÁRIO

4

## **EDITORIAL**

Leticia Pinheiro

6

## **O primeiro ano de Governo Bolsonaro: um breve balanço e as mudanças na política externa**

Luã Braga

13

## **O Acordo de Salvaguardas Tecnológicas Brasil - Estados Unidos: da (re)negociação externa à aprovação doméstica**

Leandro Wolpert dos Santos

26

## **Considerações sobre os vínculos entre migrações e política externa**

Maria del Carmen Villarreal Villamar

## Editorial

### 2019: o ano em que vivemos perigosamente

---

**Leticia Pinheiro**

Coordenadora  
Neape

4

A equipe do NEAAPE reúne pesquisadores atentos ao desenrolar da política externa de inúmeros países do Sul Geopolítico, por meio do monitoramento contínuo das notícias publicadas em jornais nacionais e internacionais. Com base neste acompanhamento, o Brasil foi, sem dúvida, o país que, ao longo de 2019, suscitou maior número de artigos publicados neste Boletim. Afinal, a posse do novo presidente da República, um político que, até há muito pouco tempo atrás, seria impensável imaginar à frente de qualquer agremiação pública ou privada, que dirá como presidente da República, foi motivo mais que suficiente para mobilizar a atenção de todos e todas sobre seu desempenho. Quanto mais não fosse, pelas declarações feitas ao longo de sua campanha presidencial que anunciavam inúmeras mudanças na condução dos interesses do país. Esta atenção foi redobrada ao se constatar que, aquilo que eleitores acostumados ao comportamento típico de políticos de menor expressão em busca de visibilidade, acreditaram não passar de bravatas de candidato foram, dia a dia, sendo reiteradas ao assumir o governo, e agora implementadas com o brasão da República.

Para citar alguns exemplos apenas no campo da política externa, contrariando a opção pelo multilateralismo que caracterizava, há décadas e com excelente desempenho, a diplomacia brasileira, o novo governo decidiu não sediar a 25 a Conferência do Clima da ONU (COP-25), além de ter sido alvo de inúmeras críticas durante sua realização; retirou o país do Pacto Global para a Migração; reiterou – e continua reiterando – sua preferência por relações bilaterais, em particular com os Estados Unidos; apequenou-se no âmbito regional, deixando vazio o lugar de liderança política exercida pelo país durante os últimos anos; lançou sérias dúvidas sobre a manutenção da parceria estratégica com a China; ameaçou interesses de importantes setores produtivos brasileiros ao se indispor com países árabes em vista do estreitamento de relações com Israel; e vem continuamente desestabilizando a estrutura administrativa do

Itamaraty ao, paradoxalmente, fazer uso das capacidades do Estado justamente para destruí-las. E esta não é uma lista exaustiva das alterações feitas por este governo na política externa do país.

Em face deste quadro, é difícil – mesmo assustador – fazer prognósticos sobre o que ainda está por vir. E justo por isso, é preciso continuar atento.

O artigo de *Luã Braga* que abre este Boletim, apresenta um excelente balanço dos reveses porque passou a política externa brasileira em 2019 e nos dá algumas pistas sobre seus desdobramentos. Já o relato minucioso de *Leandro Wolpert dos Santos* sobre a assinatura do Acordo de Salvaguardas Tecnológicas (AST) entre Brasil e Estados Unidos nos mostra os meandros porque passa uma negociação desta natureza, seu potencial de mobilização de interesses diversos e os inúmeros mecanismos utilizados para contornar as posições contrárias.

Por fim, o esclarecedor artigo de *Maria del Carmen Villarreal Villamar* sobre migrações internacionais e política externa, embora não se refira ao cenário brasileiro em particular, nos mostra como o mundo se tornou menos amigável, e neste sentido também nos ajuda a entender as mudanças porque vem passando o Brasil, lamentavelmente alinhado a esta nova configuração político-ideológica. Seu artigo nos alerta também para os perigos de seguirmos nessa direção.

Em seu conjunto, os artigos deste número mostram a importância de ficarmos atentos aos fenômenos contemporâneos, escrutiná-los e analisar suas causas e consequências. Só assim poderemos incidir sobre as agendas políticas com conhecimento e responsabilidade. Este foi o objetivo dos pesquisadores do NEAAPE ao longo do difícil ano de 2019 e é com este mesmo intento que estaremos acompanhando os acontecimentos de 2020.

5

*21 de janeiro de 2020.*

## O primeiro ano de Governo Bolsonaro: um breve balanço e as mudanças na política externa

---

**Luã Braga**

Pesquisador  
NEAAPE

### **Introdução**

O ano de 2019 se encerrou e, com ele, o primeiro ano de governo Bolsonaro. Tratou-se de um ano intensamente marcado por sinais de mudanças na condução da política nacional, em especial em áreas como a política fiscal e monetária. Por outro lado, pudemos perceber profundos sinais de descoordenação e de imprecisão em alguns setores do governo. Essa tendência foi reproduzida na política externa, na qual pudemos observar indícios de esforços deliberados para o rompimento com práticas históricas da diplomacia brasileira, bem como mudanças significativas na estrutura administrativa e curricular do Itamaraty. Ao mesmo tempo, foi possível reconhecer uma patente indefinição quanto aos princípios que, de fato, norteiam a visão internacional do atual governo. Esse quadro parece refletir, em parte, a marcante heterogeneidade da coalizão política montada para ocupar importantes funções na administração governamental.

### **O Contexto Global**

A gestão Bolsonaro se iniciou em meio à continuidade da crise do multilateralismo e das instituições internacionais mundiais, que começou a desenhar-se no início da década de 2010. Dois dos marcos significativos do aprofundamento dessa crise foram a eleição de Donald Trump, nos Estados Unidos, e o processo denominado *Brexit*, no Reino Unido. Trump assumiu o governo estadunidense após uma campanha profundamente marcada pelo protecionismo e pela crítica aos processos de globalização e de integração dos mercados internacionais, aos mecanismos multilaterais de solução de controvérsias e aos regimes internacionais, sobretudo os de combate às mudanças climáticas. As tendências sinalizadas pelo novo momento de recrudescimento do unilateralismo e pela não cooperação, que se anunciavam com a eleição



do presidente estadunidense, ganharam materialidade quando do anúncio da retirada dos EUA do Acordo de Paris, ainda no início de seu mandato.

O outro acontecimento marcante do declínio do multilateralismo e da integração regional foi o resultado do referendo ocorrido em junho de 2016 no Reino Unido, convocando os britânicos a manifestarem-se pelo apoio ou não à retirada do Estado da União Europeia. O resultado do pleito foi apertado e apontou que 52% dos votantes apoiavam a saída, enquanto que 48% eram favoráveis à permanência. O *Brexit*, como ficou conhecido, repercutiu sobremaneira no Reino Unido, na Europa e em todo o mundo, tendo representado o abalo político mais expressivo na União Europeia - considerada a experiência de integração regional mais consolidada do mundo.

### **O Contexto Regional**

Na América Latina, com as eleições de Bolsonaro, no Brasil, de Vizcarra, no Peru e de Duque, na Colômbia, completou-se o processo de “virada à direita” que isolou ainda mais Nicolás Maduro, da Venezuela e Evo Morales, da Bolívia - os últimos representantes dos governos progressistas de esquerda que fizeram maioria na região nos anos 2000. Alterou-se, portanto, a natureza das parcerias estratégicas brasileiras na região. Os acontecimentos que ilustram de maneira mais precisa essa mudança de ciclo foram o fim da UNASUL e sua substituição pelo Fórum para o Progresso da América do Sul (PROSUL) - modelo de integração alternativo proposto pelas novas lideranças, cujas bases políticas alinham-se à concepções economicamente liberais.

7

### **O Contexto Doméstico**

No âmbito doméstico, embora Bolsonaro tenha vencido o pleito de 2018 com razoável apoio popular, sua administração se iniciou com um dos piores índices de popularidade de um governo em início de mandato desde os anos 2000<sup>[1]</sup>. As razões para essa aparente impopularidade têm sido atribuídas pela mídia e por especialistas à política econômica liderada pelo ministro Paulo Guedes e pela flagrante descoordenação entre os núcleos integrantes de seu governo, entre si e frente ao Congresso Nacional. Na dimensão econômica, o governo deu prosseguimento à agenda liberal de austeridade iniciada no final do governo Dilma e aprofundada ao longo do governo Temer - tendo como maior símbolo dessa agenda até o momento a bem-sucedida campanha pela aprovação reforma de previdência, assim como os diversos cortes e contingenciamentos de despesas do governo. Estão ainda em pauta propostas como a privatização de empresas públicas, quebra de monopólios estatais, a concessão de autonomia ao Banco Central e as reformas tributária e administrativa. A despeito da inflação e dos juros, ambos controlados, os índices de desemprego ainda preocupam.

[1] Após três meses de governo, Bolsonaro é aprovado por 32%. Data Folha. 08/04/2019. Disponível em: <<http://datafolha.folha.uol.com.br/opiniaopublica/2019/04/1987680-governo-bolsonaro-e-aprovado-por-32.shtml>> Acesso em: 07/06/2019.

Na dimensão política, apesar da prisão do ex-presidente Michel Temer e do ex-ministro Moreira Franco, as detenções de políticos influentes e a exposição de casos de corrupção, que outrora preencheram os noticiários, se arrefeceram. No entanto, o epicentro da instabilidade política do governo em 2018 foi percebido na desarticulação entre seus núcleos de influência. Observou-se uma clara divisão entre um núcleo duro composto por oficiais gerais em pastas; um chamado núcleo “ideológico”, composto por ministros ligados ao espectro ideológico do conservadorismo, sobretudo no tocante aos costumes; e um núcleo tecnocrático, composto pelos ministros da Economia, Paulo Guedes, e da Justiça, Sérgio Moro. Houve, ainda, e grande protagonismo de dois dos filhos do presidente nas decisões políticas da atual gestão - Eduardo Bolsonaro, deputado federal; e Carlos Bolsonaro, vereador pelo Rio de Janeiro. A exposição midiática de seu terceiro filho, Flávio Bolsonaro, por sua vez, ocorreu em virtude das investigações em torno das suspeitas de desvio de dinheiro público supostamente ocorrido em seu gabinete<sup>[2]</sup>. Tais núcleos têm frequentemente demonstrado convicções e visões de mundo divergentes entre si, o que tem levado o governo a sofrer sensíveis tensões internas.

### **Mudanças na Política Externa**

Na política externa, o governo mostrou-se ao mesmo tempo disruptivo e imprevisível. Oliver Stuenkel<sup>[3]</sup> destacou, ainda antes das eleições, que Bolsonaro assumiria o governo com um discurso de mudança radical, sem um compromisso com os princípios tradicionais da diplomacia brasileira e tampouco com uma linha político-partidária definida para a política externa, a qual seu então partido não possuía. Daí decorre, portanto, um forte vetor de imprevisibilidade caracterizando a atual gestão. A tendência disruptiva, por sua vez, pode ser ilustrada na difusa proposta de “desideologização” da política externa que, para a atual gestão, caracterizou os governos Lula e Dilma, bem como na rejeição ao multilateralismo e aos regimes de direitos humanos, de proteção aos refugiados e de proteção ao clima. Para a atual chancelaria, tais pautas foram cooptadas por uma agenda “globalista”, de orientação ideológica marxista. Durante sua campanha, Bolsonaro chegou a afirmar que retiraria o Brasil do Conselho de Direitos Humanos da ONU, e já a frente do comando do país, este governo anunciou a retirada do país do Pacto Mundial para a Migração.

Mudanças na estrutura institucional do MRE e na proposta curricular do Instituto Rio Branco também marcam a natureza disruptiva do governo ao longo de 2019. A própria nomeação de Ernesto Araújo para a chancelaria caracteriza uma descontinuidade no padrão

[2] Entenda as novidades da investigação sobre Flávio Bolsonaro: perguntas e respostas sobre o caso. Globo. 20/12/2019. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/brasil/entenda-as-novidades-da-investigacao-sobre-flavio-bolsonaro-perguntas-respostas-sobre-caso-1-24152850>>. Acesso em: 07/06/2019.

[3] Stuenkel, Oliver. Estratégia de política externa de Bolsonaro representa graves riscos para o país. El País. 10/09/2019. Disponível em: <[https://brasil.elpais.com/brasil/2018/09/10/opinion/1536578069\\_430072.html](https://brasil.elpais.com/brasil/2018/09/10/opinion/1536578069_430072.html)> Acesso em: 07/06/2019.

de nomeações para o cargo, haja vista que se costumava nomear diplomatas com mais tempo de carreira e que tivessem chefiado ao menos uma embaixada no exterior - o que não era o caso de Araújo no momento de sua nomeação. Ato contínuo, o governo exonerou uma série de diplomatas de funções comissionadas atribuídas pelas gestões anteriores e seguiu flexibilizando as nomeações para cargos de confiança e de chefia no Itamaraty, ao aprovar uma medida provisória que permitiu a nomeação de servidores de fora do serviço exterior brasileiro para tais posições - ato que repercutiu negativamente no MRE. Outra mudança interna relevante foi feita na matriz curricular do Instituto Rio Branco, com a supressão da cadeira de América Latina e a ampliação da cadeira de Filosofia Clássica. Para Matias Spektor<sup>[4]</sup>, essas mudanças indicaram uma tentativa de enfraquecimento do Itamaraty enquanto burocracia de Estado, frente a ausência de uma doutrina diplomática nesse governo.

De fato, o que se observou foi uma redução do protagonismo do Itamaraty em situações que, a rigor, seriam da esfera da diplomacia. Destacaram-se, nesse particular, o protagonismo do vice-presidente, General Mourão e do presidente da Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional da Câmara dos Deputados, Eduardo Bolsonaro. O primeiro, já durante o primeiro trimestre de 2019, se reuniu com o triplo de embaixadores comparativamente ao chanceler Araújo<sup>[5]</sup>. O segundo, por sua vez, após acompanhar o pai na primeira visita presidencial aos EUA, foi considerado pela mídia e por analistas como um “chanceler informal”<sup>[6]</sup>. Posteriormente, o presidente Bolsonaro confirmou seus planos de ampliar o protagonismo de seu filho na seara das relações exteriores, promovendo sua indicação para a embaixada brasileira nos Estados Unidos - posição considerada como a mais importante da diplomacia brasileira. Após a estrondosa repercussão negativa causada pelos planos do presidente, o deputado Eduardo Bolsonaro anunciou sua desistência do cargo.

Como já mencionado, outro fator marcante na política externa brasileira ao longo do primeiro ano de gestão Bolsonaro foi o protagonismo dos generais do governo - notadamente dos generais Hamilton Mourão e Augusto Heleno. Parte da mídia e de diplomatas, como o embaixador Paulo Roberto de Almeida, chegaram a afirmar que estaria ocorrendo uma espécie de “tutela militar” no Itamaraty, devido ao posicionamento controverso do chanceler frente a assunto

[4] Spektor, Mathias. Itamaraty enfraquecido é estratégia de Bolsonaro. Folha. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/colunas/matiasspektor/2019/04/itamaraty-enfraquecido-e-estrategia-de-bolsonaro.shtml>>. Acesso em: 17/05/2019.

[5] Mourão reuniu-se com mais que o triplo de embaixadores do que o chanceler. Poder 360. 25/03/2019. Disponível em: <<https://www.poder360.com.br/governo/mourao-conversou-com-mais-que-o-triplo-de-embaixadores-do-que-o-chanceler/>>. Acesso em: 17/05/2019.

[6] Eduardo Bolsonaro: um chanceler informal na visita aos EUA. Globo. 17/03/2019. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/mundo/eduardo-bolsonaro-um-chanceler-informal-na-visita-aos-eua-23526458>>. Acesso em: 17/05/2019.

sensíveis para a caserna<sup>[7]</sup>. Na ocasião da reunião do Grupo de Lima, já em janeiro de 2019, cuja pauta era a crise venezuelana, o anúncio da suspensão da cooperação militar com o regime de Nicolás Maduro teria preocupado parte das lideranças militares e provocado essa “tutela”<sup>[8]</sup>.

Por fim, outra marca do atual governo na política externa foi o afastamento, ao menos no âmbito político-diplomático, de antigos parceiros estratégicos como a Venezuela, a Bolívia e a China, juntamente com a aproximação aos Estados Unidos e a países que, até então, não possuíam laços diplomáticos tão profundos com o Brasil, como Israel. Um das primeiras visitas presidenciais teve Israel como destino, após o governo ter sinalizado a intenção de transferir a embaixada brasileira de Tel Aviv para Jerusalém. Para a mídia e analistas<sup>[9]</sup>, a aproximação ideológica do governo com o regime israelense, em especial quando sob comando de Benjamin Netanyahu, tem potencial para prejudicar sobremaneira as relações comerciais brasileiras com os países árabes da região. Já o alinhamento ideológico com Trump representaria uma proposta arriscada e contraditória, sobretudo do ponto de vista econômico, uma vez que o governo brasileiro implementa uma agenda econômica liberalizante, enquanto Trump advoga pelo oposto.

Em suma, declarações e ações da atual gestão do Itamaraty em 2019, liderada pelo ministro Ernesto Araújo, sugerem ao mesmo tempo uma ausência de clareza quanto aos vetores que orientam a condução da política externa e uma provável mudança de paradigma relativamente às linhas que outrora tradicionalmente a orientaram. Sugerem, ainda, um profundo reordenamento interno do Itamaraty para adequar-se ao novo momento - em termos de estrutura institucional, nomeações para funções e formação do corpo diplomático - juntamente com uma ampla revisão de parcerias estratégicas, motivada por um forte vetor ideológico.

Parte das tendências observadas na política externa replicaram-se na política de defesa, com a diferença de que esta é conduzida por um núcleo mais coeso e menos imprevisível do governo, que é o núcleo militar. Um dos assuntos relativos ao tema - e que voltaram à tona no atual cenário político - foi a possibilidade de exploração econômica internacional da Amazônia. Em entrevista dada no mês de março de 2019, Bolsonaro afirmou que propôs a Trump uma parceria para

[7] “Os militares criaram um comitê de tutela para o Itamaraty”, diz diplomata. Estadão, 06/03/2019. Disponível em: <<https://politica.estadao.com.br/blogs/blog-do-fucs/itamaraty/>> Acesso em: 17/05/2019.

[8] Após crise, Itamaraty está sob tutela de militares do governo. Folha. 03/02/2019. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2019/02/apos-crise-itamaraty-esta-sob-tutela-de-militares-do-governo.shtml>>. Acesso em: 21/01/2020.

[9] Brasil e Israel: viagem de Bolsonaro pode prejudicar relações comerciais com países árabes. Revista Globo Rural. 26/03/2019. Disponível em: <<https://revistagloborural.globo.com/Colunas/bruno-blecher/noticia/2019/03/brasil-e-israel-viagem-de-bolsonaro-pode-prejudicar-relacoes-comerciais-com-paises-arabes.html>>. Acesso em: 21/01/2020.

a exploração da Amazônia<sup>[10]</sup>. No mês seguinte, o General Augusto Heleno - Ministro-Chefe do Gabinete de Segurança Institucional (GSI) - rechaçou a ideia de que a Amazônia é um patrimônio da humanidade, ressaltando a soberania brasileira no território<sup>[11]</sup>. Assim, a postura das lideranças militares do atual governo frente ao assunto mostra-se dúbia: há uma forte crítica ao intervencionismo internacional na região quando toca à atuação de ONGs indigenistas e ambientalistas estrangeiras, enquanto a exploração econômica das riquezas naturais ali presentes por potências internacionais, como os EUA, parece um cenário bem aceito.

Outro tópico da agenda de defesa que voltou ao debate público, após vinte anos de sua proposição, foi o acordo com os EUA para o usufruto do centro de lançamentos de foguetes da Força Aérea Brasileira (FAB) localizado no Maranhão, conhecido como Base de Alcântara. Devido ao seu posicionamento geográfico privilegiado, do ponto de vista latitudinal e longitudinal, a base permite o lançamento de foguetes para o espaço sideral com um consumo de combustível consideravelmente menor. Assim, há vinte anos os EUA buscam um acordo com o Brasil para o uso dessa base que, até então, não havia ocorrido devido à relutância dos governos anteriores quanto ao potencial de ameaça à soberania brasileira que estaria envolvido. Em 2019, entretanto, Brasil e EUA assinaram o Acordo de Salvaguarda Tecnológica (AST), permitindo o uso da base pelos estadunidenses<sup>[12]</sup>. Embora o acordo não preveja a cessão do controle da base, que continua sendo feito exclusivamente pelo Brasil, ele traz em suas cláusulas instrumentos de proteção da tecnologia estadunidense ali empregada, não prevendo seu compartilhamento com a FAB. Não obstante as críticas de especialistas e de grupos políticos ligados aos governos anteriores, que denunciam o acordo como um instrumento de ameaça à soberania brasileira<sup>[13]</sup>, as lideranças militares no planalto negam que exista qualquer ameaça dessa natureza<sup>[14]</sup>.

[10] Bolsonaro quer explorar Amazônia com os Estados Unidos. DW. 09/04/2019. Disponível em: <<https://www.dw.com/cda/pt-br/bolsonaro-quer-explorar-amaz%C3%B4nia-com-os-estados-unidos/a-48257906>>. Acesso em: 17/05/2019.

[11] Ver em <<https://exame.abril.com.br/brasil/amazonia-e-do-brasil-e-nao-da-humanidade-diz-general-heleno/>> Acesso em 17 mai 2019

[12] Para saber mais sobre este acordo ver o artigo “O Acordo de Salvaguardas Tecnológicas Brasil - Estados Unidos: da (re)negociação externa à aprovação doméstica”, escrito por Leandro Wolpert e publicado nesta edição.

[13] Cessão de Alcântara a EUA fere soberania nacional. Instituto Lula. 10/04/2019. Disponível em: <<http://www.institutolula.org/alcantara-acordo-e-copia-e-cola-de-contrato-rejeitado-na-era-fhc>> Acesso em: 17/05/2019.

[14] Acordo com EUA sobre base de Alcântara não ameaça soberania nacional, diz ministro. G1. 28/03/2019. Disponível em: <<https://g1.globo.com/politica/noticia/2019/03/28/acordo-com-eua-sobre-base-de-alcantara-nao-ameaca-soberania-nacional-diz-ministro.ghtml>>. Acesso em: 17/05/2019.

## Conclusão

Desse modo, portanto, encerrou-se o primeiro ano de governo Bolsonaro. Na política externa, pesadas críticas a antigos princípios e práticas da diplomacia nacional, reorganização das parcerias estratégicas regionais e hemisféricas e reestruturação administrativa e curricular do MRE – para adequar-se às concepções da nova gestão – dão o tom da diretriz do novo governo. Apesar das mudanças, segue ausente uma clara definição dos princípios que norteiam a condução da política externa brasileira do novo governo.

*Artigo recebido para publicação em: 21 de janeiro de 2020.*



# O Acordo de Salvaguardas Tecnológicas Brasil - Estados Unidos: da (re)negociação externa à aprovação doméstica

---

**Leandro Wolpert dos Santos** **Introdução**

*Pesquisador  
NEAAPE*

Em março de 2019, o governo brasileiro assinou com os Estados Unidos (EUA) o Acordo de Salvaguardas Tecnológicas (AST)<sup>[1]</sup> que dispõe sobre a proteção da tecnologia estadunidense a ser embarcada em futuros lançamentos de veículos espaciais (e.g. foguetes e espaçonaves) a partir do Centro Espacial de Alcântara (CEA), localizado no estado do Maranhão. Em novembro do mesmo ano, o Acordo foi aprovado pelo Congresso Nacional e incorporado à legislação brasileira sob a forma do Decreto Legislativo nº 64/2019. Apesar do intervalo de tempo entre a assinatura do acordo no plano externo e sua aprovação no âmbito doméstico ter sido de apenas nove meses, a ratificação do AST encerra uma polêmica que se estendia há quase vinte anos, com implicações importantes para o programa espacial brasileiro, a soberania nacional, o desenvolvimento socioeconômico regional e os direitos humanos de comunidades locais.

13

---

[1] O nome oficial do acordo é: Acordo entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo dos Estados Unidos da América sobre Salvaguardas Tecnológicas Relacionadas à Participação dos Estados Unidos da América nos Lançamentos a partir do Centro Espacial de Alcântara. BRASIL. Conhecendo o Acordo de Salvaguardas Tecnológicas Brasil e Estados Unidos, 2019. Disponível em: <[http://www.aeb.gov.br/wp-content/uploads/2019/04/folder\\_AST-ministérios.pdf](http://www.aeb.gov.br/wp-content/uploads/2019/04/folder_AST-ministérios.pdf)>. Acesso em: 08/01/2020.

Com efeito, o AST não constitui de todo uma novidade. Um acordo com o mesmo nome<sup>[2]</sup> e a mesma finalidade fora assinado ainda no ano 2000, sob a iniciativa do governo Fernando Henrique Cardoso. Porém, diante da forte resistência no Congresso e na sociedade civil, não chegou a ser ratificado. Na administração Lula, o Acordo foi bastante criticado pelo presidente e seu chanceler, Celso Amorim, permanecendo em estado de letargia até o findar do governo Dilma. Somente em 2017, sob a presidência de Michel Temer, foram retomadas as negociações com Washington para a confecção de um novo acordo, que viria a ser assinado na primeira viagem presidencial de Jair Bolsonaro aos EUA, realizada em março de 2019.

O objetivo deste artigo é fazer um breve relato do processo político que culminou na assinatura e aprovação do AST em 2019. Para tanto, o texto se divide em três seções, além desta introdução e das considerações finais. Na primeira seção, discorre-se sobre o Centro de Lançamento de Alcântara (CLA) e a negociação da nova versão do AST. Em seguida, são apresentados os principais atores e argumentos a favor e contra a aprovação do AST na forma em que este foi proposto. Finalmente, examina-se a tramitação do acordo nas diferentes instâncias parlamentares.

### **O Centro de Lançamento de Alcântara (CLA) e a (re) negociação do AST**

14

Também conhecido como Base Militar de Alcântara, o CLA foi criado em 1983, no município de Alcântara, Maranhão, com a finalidade de executar e apoiar as atividades de lançamento e rastreamento de engenhos aeroespaciais, bem como executar testes e experimentos de interesse à política aeroespacial do Brasil<sup>[3]</sup>. Localizado em uma latitude mais próxima à linha do Equador (2°18' ao Sul) em comparação a outros centros espaciais no mundo, o CLA possui posição geográfica estratégica e privilegiada que lhe confere vantagens competitivas para o lançamento de foguetes e satélites. Dentre elas, destacam-se o incremento da capacidade de satelização, isto é, da massa de carga útil que pode ser colocada em órbita, e a economia de propelente ou combustível de foguetes. Segundo o governo federal, “a capacidade de satelização dos veículos lançados do CLA pode atingir um patamar entre 13 e 31% superior a do mesmo veículo, se lançado de outros centros localizados em latitudes mais elevadas”<sup>[4]</sup>. O CLA oferece ainda

[2] A única diferença entre os nomes dos acordos é a de que, no AST firmado em 2000, o Centro Espacial de Alcântara (CEA) era denominado Centro de Lançamento de Alcântara (CLA). Mensagem (MSC) n. 296/2001. Disponível em: <<http://imagem.camara.gov.br/MostrarIntegralImagem.asp?strSiglaProp=MSC&intProp=296&intAnoProp=2001&intParteProp=1#/>>. Acesso em: 19/12/2019.

[3] O CLA é subordinado ao Comando da Aeronáutica do Ministério da Defesa. Decreto nº 88.136, de 1º de março de 1983. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1980-1987/decreto-88136-1-marco-1983-438606-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 08/01/2020.

[4] FAB. Centro de Lançamento de Alcântara. Disponível em: <<http://www2.fab.mil.br/cla/index.php/vantagens2>>. Acesso em: 19/12/2019.

condições climáticas e de segurança favoráveis, estabilidade geológica e facilidades de suporte logístico, sem mencionar a baixa densidade demográfica da região onde está localizado, o que, de acordo com a Aeronáutica, permite a implantação de diversos sítios de lançamento, bem como de áreas para infraestrutura de apoio logístico<sup>[5]</sup>.

Entretanto, o CLA é cercado de controvérsias relacionadas ao deslocamento forçado de comunidades quilombolas<sup>[6]</sup> que viviam no território onde o centro espacial foi instalado, ocupando uma área efetiva de 8 mil hectares. Entre 1983 e 1987, cerca de 312 famílias de 32 povoados foram transferidas para sete agrovilas construídas pelo governo brasileiro. Com isso, as comunidades quilombolas perderam o acesso ao mar e se viram impedidas de praticar a atividade pesqueira, o que, além de acarretar problemas de segurança alimentar com prejuízos à economia de subsistência, afetou seu modo de vida tradicional baseado na pesca. Em acréscimo, segundo o Ministério Público Federal, os acordos firmados entre o governo brasileiro e as comunidades removidas para as agrovilas não foram cumpridos, há morosidade no processo de titulação das terras quilombolas e as agrovilas não dispõem de serviços públicos adequados, tais como postos de saúde, hospitais, escolas, transporte e equipamentos de assistência social<sup>[7]</sup>.

Mesmo assim, com vistas a aproveitar o potencial econômico que o CLA oferecia, um primeiro acordo de salvaguardas tecnológicas foi celebrado com Washington em 2000, durante o governo de Fernando Henrique Cardoso. Nele, assim como na versão atual de 2019, o Brasil se comprometia a tomar as medidas necessárias para proteger a tecnologia aeroespacial estadunidense a ser embarcada nos lançamentos de veículos espaciais realizados a partir do CLA. Apesar de vetar qualquer tipo de acesso ou transferência tecnológica não autorizada, o AST consiste em uma condição obrigatória para o uso comercial da base de Alcântara - a ser regulamentado posteriormente em acordos comerciais específicos - por parte das empresas aeroespaciais dos EUA ou de outros países que venham a utilizar tecnologia estadunidense em seus lançamentos.

Diante da forte resistência no Congresso e na sociedade civil, a primeira versão do AST nunca chegou a ser encaminhada para votação

[5] FAB, op. cit.

[6] Os quilombolas são grupos étnico-raciais autodefinidos a partir de uma trajetória histórica própria, de relações territoriais específicas e da ancestralidade negra relacionada com a resistência à opressão histórica. Decreto nº 4.887, de 20 de novembro de 2003. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/2003/D4887.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2003/D4887.htm)>. Acesso em: 08/01/2020.

[7] Salomão, Helder; Pindaré, Bira do; Jerry, Márcio. Diligência para verificar a situação dos quilombolas atingidos pelo Centro de Lançamento de Alcântara. Comissão de Direitos Humanos e Minorias da Câmara dos Deputados; Brasília, 14 de agosto de 2019. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/cdhm/noticias/relatorio-de-diligencia-a-alcantara-pede-que-congresso-nao-delibere-sobre-acordo-com-os-eua-ate-titulacao-das-terras-quilombolas>>. Acesso em: 09/01/2020.

no Plenário da Câmara. Na administração Lula, as negociações com Washington foram descontinuadas e não houve avanço no debate doméstico até o findar do governo Dilma. Isso porque o acordo era visto como lesivo à autonomia e à soberania nacional, sobretudo em virtude das cláusulas conhecidas como “salvaguardas políticas”, que, entre outras medidas, proibiam o governo brasileiro de usar os recursos obtidos no CLA para o desenvolvimento do programa espacial nacional, bem como obstava a cooperação, por meio do CLA, com países que não fossem membros do Regime de Controle de Tecnologia de Mísseis (MTCR<sup>[8]</sup> na sigla em inglês). Ademais, outras cláusulas, tidas como salvaguardas tecnológicas propriamente ditas, igualmente foram objeto de críticas, por restringir o acesso de autoridades brasileiras a determinadas áreas da base onde seriam armazenados os equipamentos e tecnologia estadunidenses<sup>[9]</sup>.

Curiosamente, um dos maiores críticos do AST naquele momento era o então deputado federal Jair Bolsonaro, hoje presidente da República e entusiasta fervoroso do alinhamento político aos EUA. Na ocasião, Bolsonaro entendia que este acordo significaria a alienação do CLA e a concessão de parte da soberania brasileira. Em sessão ordinária no plenário da Câmara dos Deputados, o deputado federal assim se pronunciara:

*Sr. Presidente, ontem, na Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional, ocorreu um episódio que considero o mais vergonhoso que já houve nesta Casa. Tivemos lá a presença de um cidadão de nome Geraldo Quintão que, por uma questão politiqureira, foi alçado à condição de Ministro da Defesa. **Dos mais de trinta Parlamentares presentes, nenhum foi favorável à convalidação desse acordo pela nossa Comissão, e o Sr. Geraldo Quintão sustentou o tempo todo a posição, própria do seu Governo e do governo americano, de que deveríamos abrir mão de parte da nossa soberania para ganharmos alguns milhões de dólares por ano, não alugando o Centro de Lançamento de Alcântara, mas, na verdade, alienando-o. [...] Geraldo Quintão é um sabujo de Fernando Henrique Cardoso e dos interesses americanos, com esseposicionamento de querer alienar o Centro de Lançamento de Alcântara (Grifo nosso)**<sup>[10]</sup>.*

Em meados de 2017, o governo Temer retomou as negociações com Washington, enviando uma nova proposta de acordo que buscava

[8] Instituído em 1987, o MTCR visa limitar a propagação de mísseis balísticos e outros sistemas de lançamento não tripulados que possam ser utilizados para ataques de destruição em massa. Para atender esse objetivo, o regime estabelece barreiras para a transferência de tecnologias e equipamentos que permitem a produção de mísseis capazes de transportar uma carga útil de 500 kg a um alcance de pelo menos 300 km. Para saber mais sobre o MTCR, ver em: <<http://mtcr.info>>.

[9] Pires, Waldir. Parecer Reformulado Aditivo – Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional, outubro de 2001. Disponível em: <[https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra;jsessionid=A4603A744484689DEE1822F66E911807.proposicoesWeb2?codteor=9591&filename=Tramitacao-MS+296/2001](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=A4603A744484689DEE1822F66E911807.proposicoesWeb2?codteor=9591&filename=Tramitacao-MS+296/2001)>. Acesso em: 26/09/2019.

[10] Bolsonaro, Jair. Discursos e Notas Taquigráficas. Câmara dos Deputados – Detaq., sessão nº: 164.3.51.O, 06/09/2011. Disponível em: <<https://bit.ly/37mWtU3>>. Acesso em: 09/01/2020.

flexibilizar algumas das exigências estadunidenses<sup>[11]</sup>. Do ponto de vista brasileiro, o antigo AST tinha uma natureza mais intrusiva do que a justificável para a proteção da propriedade intelectual. Washington, no entanto, manteve as mesmas preocupações com a segurança da informação e dos equipamentos<sup>[12]</sup>. Em maio de 2018, o Brasil recebeu uma contraproposta dos EUA que flexibilizava alguns dos termos originais do acordo. Entretanto, a maior parte das mudanças recaía sobre a redação do texto visando gerar menos sensibilização política no plano doméstico<sup>[13]</sup>. Como visto, o AST só viria a ser assinado pelo governo brasileiro em março de 2019, quando então foi apresentado pelo presidente Jair Bolsonaro como mais um componente de sua agenda pró-EUA.

Com efeito, o exame do novo texto do AST revela que algumas salvaguardas tecnológicas do antigo acordo realmente foram flexibilizadas, de modo que, agora: i) o governo brasileiro terá maior participação no controle do acesso às áreas restritas, podendo notificar as autoridades estadunidenses caso tenha alguma restrição ao pessoal facultado pelos EUA a acessar essas áreas, ocasião na qual as partes do acordo deverão entrar em consultas (Artigo VI, parágrafo 5). Além disso, os crachás de autorização de ingresso nas áreas restritas deverão ser elaborados em consulta com o governo brasileiro (Artigo VI, parágrafo 6). Entretanto, cabe frisar que nenhum dispositivo do novo AST concede ao Brasil o poder expresso de impedir o ingresso nas áreas restritas de quem quer que seja sem a anuência dos EUA, os quais seguirão exercendo o controle e acesso exclusivo dessas áreas, exceto em situações de emergência (Artigo VI, parágrafo 2); ii) as áreas restritas poderão, caso necessário, receber os órgãos brasileiros de polícia e de prestação de socorro emergencial, porém, sob arranjos específicos que garantam a proteção da tecnologia estadunidense (Artigo VI, parágrafo 7); iii) os contêineres lacrados com componentes estadunidenses poderão ser abertos para inspeção na presença de autoridades brasileiras. Sem embargo, essa inspeção não deverá realizar exame técnico, documentação (através de registro visual ou por outros meios) ou duplicação de qualquer tipo de conteúdo (Artigo VII, parágrafo 1B); e iv) se assim acordado, o Brasil poderá fazer estudo ou registro fotográfico dos escombros de eventuais lançamentos fracassados, contanto que sob o acompanhamento e monitoria de funcionários estadunidenses, e com o compromisso de tomar todas as medidas necessárias para evitar a divulgação pública de quaisquer

[11] Fleck, Isabel: EUA avaliam contraproposta brasileira para uso da base de Alcântara. Folha de São Paulo, 27/09/2017. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/poder/2017/09/1922279-eua-avaliam-contraproposta-brasileira-para-uso-da-base-de-alcantara.shtml>>. Acesso em: 26/09/2019.

[12] Fleck, op. cit.

[13] Schreiber, Mariana. Governo Temer corre para tentar acordo com EUA sobre base de Alcântara: o que está em jogo? BBC BRASIL, 20/07/2018. Disponível em: <<https://www.bbc.com/portuguese/brasil-44895714>>. Acesso em: 11/01/2020.

informações coletadas (Artigo VIII, parágrafo 3B)<sup>[14]</sup>.

Nada obstante algumas mudanças na redação do texto, o AST de 2019 manteve as cláusulas de natureza política (salvaguardas políticas) que causaram tanta polêmica nos anos 2000. Por exemplo, apesar de permitir que o Brasil utilize os recursos financeiros obtidos no CLA para “o desenvolvimento e aperfeiçoamento do Programa Espacial Brasileiro”, o novo AST veda a aplicação de tais recursos para “a aquisição, desenvolvimento, produção, teste, emprego ou utilização de sistemas da Categoria I do MTCR” (Artigo III, parágrafo 2), que incluem sistemas completos de foguete, veículos de lançamento espacial e veículos aéreos não tripulados (e.g. drones), com capacidade de carga útil de mais de 500kg e alcance superior a 300 km<sup>[15]</sup>. Ou seja, na prática, os EUA seguem impondo obstáculos, por meio do AST, à utilização dos recursos oriundos do CLA para o desenvolvimento do programa espacial brasileiro. De igual modo, persiste a possibilidade de veto estadunidense aos lançamentos de veículos espaciais, a partir do CLA, de países considerados apoiadores de atos terroristas internacionais, ainda que o novo acordo também admita a possibilidade de as partes entrarem em consultas e buscarem solução mutuamente aceitável quando houver dúvidas a respeito da designação desses países (Artigo III, parágrafo 1A). Por fim, mantiveram-se praticamente intocadas as demais cláusulas políticas contestadas no AST de 2000, referentes à proibição do governo brasileiro cooperar, por meio do CLA, com países que não fossem membros do MTCR (Artigo III, parágrafo 1B), e à exigência de que fossem assinados, com outros países, acordos de salvaguardas semelhantes ao firmado com os EUA (Artigo III, parágrafo 1F)<sup>[16]</sup>.

18

### **O debate doméstico em torno do AST: os principais argumentos a favor e contra sua aprovação**

A discussão no parlamento brasileiro sobre a exploração comercial do CLA já havia se iniciado antes mesmo de o AST ser apresentado à Câmara dos Deputados em junho de 2019. Ainda em 2017, fora lançada uma Frente Parlamentar para Modernização do CLA, composta por 222 deputados federais, com o objetivo de implementar projetos no centro de lançamentos bem como desenvolver o programa espacial brasileiro<sup>[17]</sup>. Em março de 2019, essa frente foi relançada, com o apoio de 200 deputados federais e dois senadores, visando a aprovação do AST no Congresso Nacional. Além disso, tão

[14] Brasil. Conhecendo o Acordo de Salvaguardas Tecnológicas Brasil e Estados Unidos, 2019a. Disponível em: <[http://www.aeb.gov.br/wp-content/uploads/2019/04/folder\\_AST-ministérios.pdf](http://www.aeb.gov.br/wp-content/uploads/2019/04/folder_AST-ministérios.pdf)>. Acesso em: 26/09/2019.

[15] MTCR. Equipment, Software and Technology Annex. Disponível em: <<https://mtcr.info/mtcr-annex/>>. Acesso em: 11/01/2020.

[16] Brasil, op.cit.

[17] Andrade, I. de O. et. al. O Centro de Lançamento de Alcântara: Abertura para o Mercado Internacional de Satélites e Salvaguardas para a Soberania Nacional. Texto para discussão/Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada; Brasília; Rio de Janeiro: IPEA, 2018.

logo o acordo foi assinado pelo Executivo, diversos parlamentares, sobretudo da oposição, passaram a requerer maiores informações e esclarecimentos às diferentes agências do governo envolvidas nas negociações do AST.

Fruto dessas demandas, foram organizadas três audiências públicas na Câmara dos Deputados. Através delas, é possível identificar o posicionamento dos diferentes atores estatais e da sociedade civil, bem como os principais argumentos e estratégias que estruturaram o debate político em torno do AST ao longo de toda sua tramitação parlamentar<sup>[18]</sup>. A favor do acordo, posicionaram-se: i) as agências governamentais envolvidas nas negociações do AST, tais como o Ministério das Relações Exteriores (MRE), o Ministério da Defesa (MD), representado pela Força Aérea Brasileira (FAB), e o Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações (MCTIC), representado pela Agência Espacial Brasileira (AEB); ii) partidos da base do governo, liderados pelo Partido Social Liberal (PSL), então vinculado ao presidente Jair Bolsonaro; iii) partidos de centro-direita e de direita, tais como PSDB, Democratas (DEM), Partido Social Democrático (PSD), Partido Novo (NOVO), Partido Liberal (PL), Republicanos, etc.; iv) partidos da oposição de centro esquerda e esquerda, a exemplo do Partido Comunista do Brasil (PCdoB) e do Partido Republicano da Ordem Social (PROS); v) a grande maioria dos parlamentares eleitos pelo estado do Maranhão; vi) o governador do Maranhão, Flávio Dino, filiado ao PCdoB; e vii) o setor do empresariado nacional representado pela Associação das Indústrias Aeroespaciais do Brasil (AIAB).

O principal argumento utilizado por este grupo de atores incide sobre os aspectos econômicos do AST, ou seja, o potencial de retorno financeiro que a exploração comercial do CLA renderá ao Brasil e, em particular, para o estado do Maranhão, a partir da assinatura e implementação do acordo. Segundo as estimativas do governo, o AST é fundamental para a inserção do país no mercado espacial, porquanto 80% da tecnologia embarcada nos lançamentos espaciais do mundo é de propriedade estadunidense. Sem o AST, o Brasil estaria impossibilitado de participar destes lançamentos e a exploração comercial do CLA não seria viável. Por outro lado, uma vez inserido neste mercado, o Brasil poderá angariar recursos da ordem de US\$ 3,5 bilhões por ano<sup>[19]</sup>. O

[18] CCTCI/CDHM/CREDN. Reunião, Audiência Pública Conjunta. Notas Taquigráficas, 10/04/2019. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/cctci/documentos/notas-taquigraficas/2019/nt-2019-04-10-apc-mctic-min-marcos-pontes-alcantara>>. Acesso em: 12/01/2020; CDHM/CREDN/CCTI. Reunião, Audiência Pública. Notas Taquigráficas, 10/07/2019. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/credn/documentos/notas-taquigraficas/notas-2019-1/10-07-2019-audiencia-publica-conjunta-cdhm-credn-ccti>>. Acesso em: 12/01/2020. CREDN. Reunião, Audiência Pública. Notas Taquigráficas, 06/08/2019. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/credn/documentos/notas-taquigraficas/notas-2019-1/06-08-19-ap-uso-comercial-do-centro-de-lancamento-de-alcantara>>. Acesso em: 12/01/2020.

[19] CCTCI/CDHM/CREDN, op. cit.

argumento segue propondo que tais dividendos poderão ser revertidos para o desenvolvimento do programa espacial brasileiro, bem como para o fomento das atividades econômicas, promoção do turismo e do setor de serviços, atração de investimentos, geração de emprego, qualificação da mão de obra e incremento da arrecadação de impostos.

Ainda conforme as estimativas do governo, com a não aprovação da primeira versão do AST em 2000, o Brasil deixou de auferir aproximadamente US\$ 3,9 bilhões em receitas de lançamentos não realizados no CLA<sup>[20]</sup>. Somado a isso, os defensores do AST são críticos da decisão feita nos governos petistas de engajar o país, desde 2004, em um projeto de cooperação alternativo com a Ucrânia, que, depois de anos, foi interrompido com prejuízos aos cofres públicos<sup>[21]</sup>. Por fim, alega-se que o AST não fere a soberania nacional, já que: i) pelo contrário, o acordo colocará um fim à dependência brasileira de alugar centros espaciais de outros países (à semelhança de Korou, localizado na Guiana Francesa) para realizar o lançamento de seus próprios satélites; ii) acordos da natureza e formato semelhantes ao AST constituem práxis internacional, citando-se como exemplos o acordo de Salvaguardas firmado pelo Brasil com a Ucrânia em 2002 e os acordos dos EUA com a China, Rússia, Índia, Ucrânia e Nova Zelândia.

Do outro lado da mesa do debate, posicionaram-se contra a aprovação do AST nos termos em que este foi proposto: i) o Ministério Público Federal, sob a figura da sub-Procuradora Geral Deborah Duprat; ii) a Defensoria Pública da União, sob a figura do Defensor Regional de Direitos Humanos Yuri Michael Pereira Costa; iii) partidos de oposição ao governo situados à esquerda do espectro político, tais como PT, Partido Socialismo e Liberdade (PSOL), Partido Socialista Brasileiro (PSB) e Partido Democrático Trabalhista (PDT); iv) movimentos sociais, a exemplo da Coordenação Nacional de Articulação das Comunidades Negras Rurais Quilombolas (CONAQ) e do Movimento dos Atingidos pela Base Espacial de Alcântara (MABE); v) forças sindicais, como o Sindicato dos Trabalhadores e Trabalhadoras Rurais de Alcântara; e vi) Instituto dos Advogados Brasileiros – IAB.

[20] Brasil, op.cit.

[21] Como alternativa ao AST de 2000, o governo Lula firmou um acordo com a Ucrânia em 2004, que previa a transferência de tecnologia entre os países por meio da criação de uma empresa binacional para o lançamento de foguetes e satélites por meio do CLA. Todavia, o projeto de cooperação gerou prejuízos da ordem de R\$1 bilhão, sem, no entanto, apresentar resultados concretos, e, por isso, acabou sendo encerrado em 2015. G1, Brasil formaliza fim do acordo com a Ucrânia para lançamento de foguetes, 27/07/2015. Disponível em: <<http://g1.globo.com/jornal-nacional/noticia/2015/07/brasil-formaliza-fim-do-acordo-com-ucrania-para-lancamento-de-foguetes.html>>. Acesso em: 12/01/2019.

Se os defensores do AST enfatizam os aspectos econômicos do acordo, seus críticos, em contraste, realçam as questões políticas relacionadas ao resguardo da soberania nacional e à proteção dos direitos humanos das comunidades quilombolas de Alcântara. Consoante o segundo grupo de atores, o AST, nos termos em que foi concebido, viola a soberania nacional sobre o CLA, bem como a autonomia decisória do Brasil em sua política externa, pois, em essência, mantém as mesmas cláusulas de natureza política que foram objeto de crítica e resultaram na sua rejeição nos anos 2000. Através dessas cláusulas, o AST pode vir a obstaculizar a cooperação, existente há 30 anos, entre o Brasil e a China para o desenvolvimento e lançamento de satélites, já que este país não é membro do MTCR. O desrespeito à soberania nacional se mostra ainda mais notório, argumentam os críticos, quando se observa que as “salvaguardas políticas” impostas ao Brasil não constam em acordos de Salvaguardas firmados pelo Brasil e pelos EUA com outros países, como alegam os defensores do AST<sup>[22]</sup>.

Para os mais críticos, a assinatura do AST encarna a política de alinhamento e subserviência aos EUA implementada pelo governo Jair Bolsonaro, sobretudo em função da natureza assimétrica do acordo, cujos dispositivos estabelecem mais obrigações ao Brasil do que aos EUA. Apesar de a cooperação com os EUA não ser condenada em si, os interesses deste país com o AST são vistos com desconfiança, ainda mais em se tendo conhecimento, por meio de documentos sigilosos revelados pelo site Wikileaks em 2011, de que Washington exercera pressão para que a cooperação entre Brasil e Ucrânia firmada em 2004 não resultasse

[22] Realmente, nenhum dos outros acordos internacionais sobre salvaguardas tecnológicas assinados pelo Brasil (um com a Ucrânia, em 2002, e outro com a Rússia, em 2006) possui cláusulas de natureza política semelhantes ao AST firmado com os EUA. <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2004/decreto/D5266.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/D5266.htm)>. Acesso em: 12/01/2020. Decreto legislativo nº 498, de 17 de julho de 2009. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decleg/2009/decretolegislativo-498-17-julho-2009-589663-acordo-114588-pl.html>>. Acesso em: 12/01/2019. De igual modo, os acordos de salvaguardas entre EUA e China, de 1993, EUA, Rússia e Cazaquistão, de 1994, EUA e Ucrânia de 1997, EUA e Rússia, de 1997 e 2006, e EUA e Índia, de 2009, tampouco contêm tais cláusulas. Ver em: <[https://aerospace.org/sites/default/files/policy\\_archives/Tech%20Safeguards%20Agreement%20-%20China%20Feb93.pdf](https://aerospace.org/sites/default/files/policy_archives/Tech%20Safeguards%20Agreement%20-%20China%20Feb93.pdf)>; <[https://aerospace.org/sites/default/files/policy\\_archives/Tech%20Safeguards%20Agreement%20-%20Kazakhstan%20Feb94.pdf](https://aerospace.org/sites/default/files/policy_archives/Tech%20Safeguards%20Agreement%20-%20Kazakhstan%20Feb94.pdf)>; <[https://aerospace.org/sites/default/files/policy\\_archives/Tech%20Safeguards%20Agreement%20-%20Ukraine%20May97.pdf](https://aerospace.org/sites/default/files/policy_archives/Tech%20Safeguards%20Agreement%20-%20Ukraine%20May97.pdf)>; <<https://www.state.gov/wp-content/uploads/2019/02/07-730-Russian-Fed.-Technology-Transfer.pdf>>; <<https://www.state.gov/09-720>>. Dos países com que os EUA firmaram acordos de salvaguardas e que foram mencionados pelos defensores do AST, apenas a Nova Zelândia possui um acordo que apresenta as mesmas “salvaguardas políticas” identificadas no AST Brasil-EUA. Ver: <<https://www.state.gov/16-1212/>>.

em transferência de tecnologia para o programa espacial brasileiro<sup>[23]</sup>. Ademais, são questionadas as estimativas apresentadas pelo governo brasileiro sobre os ganhos econômicos advindos da aprovação do AST, as quais, pondera-se, foram superestimadas e elaboradas sem o respaldo de estudos devidamente embasados<sup>[24]</sup>. Em decorrência da cláusula que impede o Brasil de aplicar os recursos obtidos com o CLA na pesquisa e produção de algumas categorias de veículos espaciais, argumenta-se que o AST, ao invés de fomentar o desenvolvimento autônomo do programa espacial brasileiro, contribuirá para a inserção subalterna do país no mercado espacial como um exportador de “commodity”, aqui entendida como um simples arrendamento de uma estrutura física pela qual países tecnologicamente avançados pagariam para fazer seus lançamentos.

Finalmente, no que toca os direitos humanos, aqueles que se opuseram à aprovação do AST advogam que o acordo transgride a Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), de que o Brasil é parte. Isso porque o governo brasileiro não consultou as comunidades locais de quilombolas que serão afetadas pela exploração comercial do CLA antes de negociar o AST. Aponta-se, igualmente, que o governo brasileiro não cumpriu com as promessas feitas a tais comunidades quando do primeiro deslocamento forçado realizado entre 1983 e 1986 e que, agora, não dá as garantias necessárias de que os quilombolas não sofrerão novo remanejamento devido à possível expansão da área útil do CLA para atender a demanda de lançamentos propiciada pelo AST. E de fato, como revelado por alguns meios de comunicação, já se encontra em fase avançada um plano de remoção de cerca de 350 famílias quilombolas de Alcântara para a viabilização

[23] Passos, J. M. EUA tentaram impedir programa brasileiro de foguetes, revela WikiLeaks. O Globo, 25/01/2011. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/mundo/eua-tentaram-impedir-programa-brasileiro-de-foguetes-revela-wikileaks-2832869>>. Acesso em: 12/01/2020.

[24] De fato, na exposição de motivos interministerial que acompanhava o AST de 2000, as agências do governo apresentavam projeções muito mais tímidas do que as atuais, apontando que com a exploração comercial do CLA, o Brasil arrecadaria divisas da ordem de US\$ 30 milhões (MSC 296/2001, op. cit.). Apesar de terem transcorrido 20 anos desde então, as estimativas apresentadas pelo governo brasileiro hoje parecem pouco prováveis de se concretizar. A própria FAB, em 2018, estabeleceu como meta arrecadar apenas US\$ 140 milhões por ano com o uso comercial do CLA. Valente, Rubens. FAB quer arrecadar R\$ 140 milhões ao ano com ‘aluguel’ da base de Alcântara. Folha de São Paulo, 17/09/2018. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/ciencia/2018/09/fab-quer-arrecadar-r-140-milhoes-ao-ano-com-aluguel-da-base-de-alcantara.shtml>>. Acesso em: 13/01/2020. A projeção do governo se torna ainda mais questionável quando se verifica que, em 2016, a indústria de satélites, que corresponde a 77% da indústria espacial global, movimentou cerca de US\$260 bilhões. Deste valor, apenas US\$5,5 bilhões correspondem ao mercado de lançamento de satélites. Andrade, I. de O. et. al., op. cit..

comercial do CLA<sup>[25]</sup>.

### A tramitação parlamentar do AST

No embate político travado durante a tramitação parlamentar do AST, aliados do governo e oposição empregaram distintas estratégias. Enquanto os primeiros buscaram acelerar a discussão e votação do acordo, os últimos tentaram postergá-las. Como visto acima, o AST foi apresentado à Câmara dos Deputados no dia 5 de junho, sob a forma da Mensagem nº208, de 23 de maio de 2019. Para emitir parecer sobre o AST na Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional (CREDN), foi designado, no dia 12 de junho, o deputado alinhado ao governo Hildo Rocha, eleito pelo Maranhão e filiado ao partido Movimento Democrático Brasileiro (MDB). Na semana seguinte, Rocha apresentou parecer favorável à aprovação do acordo. Nesta ocasião, o presidente da CREDN, deputado Eduardo Bolsonaro, filho de Jair Bolsonaro, então cotado para o cargo de embaixador brasileiro nos EUA, tentou encaminhar a proposta direto à votação, mas foi barrado por deputados da oposição e de partidos de centro que acordaram adiar a deliberação até que fossem realizadas audiências públicas e visita técnica ao CLA<sup>[26]</sup>.

Paralelamente, PT e PSOL encaminharam uma série de requerimentos solicitando, sem sucesso, que outras comissões permanentes da Câmara fossem convocadas para se pronunciar a respeito do mérito do AST, além da CREDN, da Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática (CCTCI) e da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC), que receberam despacho do Executivo com a mensagem contendo o acordo. Caso esses requerimentos prosperassem, o processo de tramitação do AST tornaria-se muito mais moroso<sup>[27]</sup>.

No dia 13 de agosto, o parecer de Rocha pela aprovação do AST foi encaminhado para votação na CREDN, porém, a oposição pediu vistas e conseguiu adiar, mais uma vez, a deliberação do acordo neste colegiado. Os esforços de protelação, contudo, foram em vão, já que, oito dias depois, o parecer de Rocha foi aprovado por maioria na CREDN, com 21 votos a favor e 6 contra. Apenas PT e PSOL se opuseram à aprovação. Deputados do PSB, PDT e PCdoB condicionaram seu apoio à observância de ressalvas e cláusulas interpretativas que chamavam a atenção para os direitos das comunidades quilombolas de Alcântara e para as limitações impostas ao Brasil pelas cláusulas de natureza

[25] Valente, Rubens. Documentos contradizem versão de ministro sobre ampliação de base de Alcântara. Folha de São Paulo, 11/10/2019. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/ciencia/2019/10/documentos-contradizem-versao-de-ministro-sobre-ampliacao-de-base-de-alcantara.shtml>>. Acesso em: 13/01/2020.

[26] Câmara Dos Deputados, MSC 208/2019. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2206841&ord=1>>. Acesso em: 13/01/2020.

[27] Câmara dos Deputados, op. cit.

política do AST<sup>[28]</sup>. Com o resultado, o acordo passou a tramitar como Projeto de Decreto Legislativo (PDL) 523/2019.

No dia 4 de setembro, o governo e seus aliados obtiveram mais uma vitória com a aprovação, no plenário da Câmara, do requerimento de autoria do deputado Pedro Lucas Fernandes, representante do Maranhão pelo Partido Trabalhista Brasileiro (PTB), que solicitava regime de urgência para a tramitação do AST. Dessa forma, depois de chancelado na CREDN, o PDL 523 foi encaminhado diretamente à votação no plenário da Câmara, sem antes precisar ser deliberado na CCTCI e CCJC, como inicialmente previsto. O requerimento de Fernandes foi aprovado por uma ampla maioria de 330 votos a favor contra 98 desfavoráveis. Assim como na CREDN, PT e PSOL orientaram suas bancadas a votarem contra, porém, dessa monta, foram acompanhados pelos demais partidos de esquerda PSB, PDT e PCdoB. Apesar do apoio, diversos parlamentares não seguiram a orientação desses três partidos e votaram a favor do requerimento<sup>[29]</sup>.

No plenário da Câmara, o AST foi deliberado em duas sessões extraordinárias, ocorridas nos dias 16 e 22 de outubro. Esta foi a instância do Congresso Nacional em que houve maior debate e disputa entre os parlamentares em torno do acordo, muito embora os argumentos e estratégias utilizados tenham seguido o mesmo padrão. Assim como antes, a oposição buscou obstruir os trabalhos, apelando, dessa vez, a diversos instrumentos legislativos, tais como: i) requerimentos que solicitavam o adiamento da discussão da matéria, a retirada de pauta do PDL 523 e mudanças no procedimento de votação, fragmentando-a em artigos específicos; ii) proposta de emenda ao AST que extirpava do texto do acordo cláusulas contendo “salvaguardas políticas”; e iii) sugestão de destaques que propunham a aprovação de ressalvas da emenda apresentada bem como a eliminação de dispositivos específicos do acordo. Todavia, todos esses instrumentos foram rejeitados, e o PDL 523 foi aprovado com 329 votos a favor, 86 contra e 1 abstenção. Apenas PT, PSOL, PSB, PDT, e o partido Rede orientaram suas bancadas a votar contra a aprovação do AST. Mas, novamente, houve parlamentares do PSB e PDT que não seguiram essa orientação. O PCdoB acompanhou os governistas, votando favoravelmente<sup>[30]</sup>.

Aprovado na Câmara dos Deputados, o AST seguiu para o Senado, onde a intensidade do debate político arrefeceu. No dia 23 de outubro, a CREDN do Senado recebeu o PDL 523 e, na semana seguinte, foi designado como relator o senador, também do Maranhão, Roberto Rocha, filiado ao PSDB, que emitiu parecer favorável a ratificação do acordo no dia 7 de novembro. Cinco dias depois, em 12 de novembro, seriam aprovados, em votação simbólica: i) o parecer de Rocha na CREDN pela aprovação do PDL 523; ii) o requerimento do Senador Esperidião Amin, do partido Progressistas (PP), pela urgência do

[28] Câmara dos Deputados, op. cit.

[29] Brasil. Diário da Câmara dos Deputados, 254ª Sessão. Brasília: ano LXXIV, nº 157, quinta-feira, 5 de setembro de 2019b.

[30] Brasil. Diário da Câmara dos Deputados, 334ª Sessão. Brasília: ano LXXIV, nº 191, quarta-feira, 23 de outubro de 2019c.

regime de tramitação do AST no Senado, à semelhança do que ocorrera na Câmara; e iii) o próprio PDL 523 no plenário do Senado. Apenas durante a votação do PDL houve orientação partidária de voto, feita exclusivamente pelo PT, que ficou isolado. Sem necessitar de sanção presidencial, o texto do AST foi promulgado no dia 20 de novembro, na forma do Decreto Legislativo nº64, encerrando-se, assim, uma celeuma de quase 20 anos<sup>[31]</sup>.

### Considerações Finais

Certamente, o AST figura entre os acordos internacionais mais polêmicos da história diplomática brasileira. Foram quase dezesseis anos de tramitação parlamentar, se tomadas em conjunto as duas versões do acordo. O objetivo deste artigo consistiu, justamente, em relatar o processo político que culminou na assinatura e aprovação do AST em 2019. A partir das três seções desenvolvidas no texto, é possível observar que: i) em essência, a nova versão do acordo manteve as cláusulas de natureza política que foram motivo de rejeição nos anos 2000; ii) entre os principais defensores do AST, encontram-se agências governamentais, partidos situados à direita do espectro político, governo e parlamentares do estado do Maranhão e o empresariado da indústria espacial; iii) entre os principais opositores à aprovação do AST nos termos em que foi proposto, estão agentes do Ministério Público Federal e Defensoria Pública da União, partidos situados à esquerda do espectro político, movimentos sociais e sindicais; iv) partidos de esquerda e de oposição ao governo Bolsonaro, como PCdoB e PROS, alinharam-se à situação pela aprovação do AST; v) enquanto os defensores do acordo utilizam argumentos econômicos ao enfatizarem os ganhos potenciais advindos da exploração comercial do CLA, os opositores realçam os aspectos políticos relacionados ao resguardo da soberania nacional e à proteção dos direitos humanos das comunidades quilombolas locais; vi) durante a tramitação parlamentar do AST, a estratégia empregada pelos defensores do acordo de acelerar a discussão e o processo de votação se mostrou vitoriosa, com etapas deliberativas sendo transpostas; e vii) a oposição buscou obstruir o processo de tramitação no Congresso Nacional, mas falhou em manter uma frente unida e angariar novos adeptos.

Dada a riqueza do material empírico a ele associado, o AST configura um excelente estudo de caso para o avanço de diferentes frentes de pesquisa no campo de análise de política externa, tais como aquelas relacionadas ao modelo de negociações de dois níveis elaborado por Robert Putnam; à influência do Legislativo, e a interação deste com o Executivo, na produção da política externa; bem como ao processo de mudanças na política externa dos Estados. Tudo isso, claro, sem mencionar as implicações futuras que a aprovação do AST terá para programa espacial brasileiro, a soberania nacional e os direitos humanos das comunidades quilombolas.

[31] Senado Federal, Projeto de Decreto Legislativo nº 523, de 2019. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/139537>>. Acesso em: 13/01/2020.

## Considerações sobre os vínculos entre migrações e política externa

---

**Maria del Carmen Villarreal Villamar** [1]

*Professora do Programa de Pós-graduação em Ciência Política (PPGCP), Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (UNIRIO)*

### Introdução

A migração de pessoas oriundas da Venezuela superou este ano os 4.7 milhões de pessoas e as previsões oficiais afirmam que alcançará os 6.5 milhões em 2020<sup>[2]</sup>. Contudo, o deslocamento de pessoas do país andino, que representa o maior êxodo da história da América Latina e um dos principais a nível global, não é uma exceção. Segundo as Nações Unidas existem aproximadamente 272 milhões de migrantes, o que corresponde ao 3,5% da população mundial<sup>[3]</sup>. Embora permanecer no lugar de nascimento e se deslocar dentro das fronteiras dos Estados nacionais ainda seja a norma, o mundo registra um aumento constante da migração internacional desde meados do século XX. Por outro lado, segundo o Alto Comissariado das Nações Unidas (ACNUR), 70.8 milhões de pessoas estão em situação de deslocamento forçado no mundo, fugindo de guerras, perseguições e conflitos<sup>[4]</sup>. A cifra representa o maior nível de deslocamento forçado registrado pela organização em seus quase 70 anos de atuação, mas o volume real da

---

[1] Maria del Carmen Villarreal Villamar é professora permanente no Programa de Pós-graduação em Ciência Política (PPGCP) da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (UNIRIO). É também Pós-doutoranda Nota 10 da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio de Janeiro (FAPERJ) e pesquisadora da Plataforma Latitude Sul, do Grupo de Relações Internacionais e Sul Global (GRISUL) e do Núcleo Interdisciplinar de Estudos Migratórios (NIEM). Email: mariavillarreal85@gmail.com.

[2] Para obter informações em tempo real sobre a migração venezuelana: <<https://r4v.info/es/situations/platform>>. Acesso em: 01 de dezembro de 2019.

[3] Organización Internacional para las Migraciones (OIM). Informe sobre las Migraciones en el Mundo, OIM, Ginebra, 2019, p. 19.

[4] United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR). Global Trends. Forced Displacement in 2018. UNHCR, Geneva, 2019.

migração forçada é ainda maior, especialmente se consideramos que existe um subregistro de fluxos como o venezuelano.

Os fluxos migratórios contemporâneos, voluntários, forçados ou mistos, caracterizam-se tanto pela heterogeneidade de causas e perfis envolvidos, como por uma nova geografia que envolve de forma crescente os países do Sul global<sup>[5]</sup>. Com efeito, se calcula que as migrações Sul-Sul representem 38% do fluxo global de migrantes<sup>[6]</sup> e que esta direção concentre também 80% dos deslocamentos forçados.<sup>[7]</sup>

Apesar de que as migrações internacionais são consideradas tradicionalmente um fenômeno socioeconômico, suas causas, modalidades e características têm implicações e efeitos centrais de natureza política. Os deslocamentos internacionais de população afetam tanto as políticas nacionais, como as políticas de segurança e as relações bilaterais e multilaterais.

Por outro lado, reconhecendo a íntima conexão entre problemas internacionais e temas domésticos, diversos autores têm evidenciado que a política externa, apesar das suas especificidades, é uma política pública, resultado de iniciativas tomadas pelo Estado e por diferentes atores, mas em interação com o ambiente internacional<sup>[8]</sup>. Na academia, a relação entre política externa e migrações internacionais, apesar de profunda e multidimensional, tem recebido relativamente pouca atenção respeito a outros temas como a segurança ou o comércio exterior<sup>[9]</sup>. Não obstante, as migrações internacionais são de crescente relevância para a formulação da política externa e, através dela, cada Estado influencia tanto a direção, quanto as tendências e características da migração. De forma geral, os efeitos destas políticas não são intencionais, mas diversos exemplos mostram

[5] Villarreal, María. Regionalismos e Migrações Internacionais na América do Sul: Contexto e Perspectivas Futuras sobre as Experiências na Comunidade Andina, no Mercosul e na Unasul. Espaço Aberto, PPGG - UFRJ, v. 8, p. 131-148, 2018. Organización Internacional para las Migraciones (OIM). Informe sobre las Migraciones en el Mundo, OIM, Ginebra, 2019

[6] Ratha, Dilip; Plaza, Sonia; Dervisevic, Ervin (comp.) (2016). Migration and Remittances Factbook, 2016. Global Knowledge Partnership on Migration and Development, (KNOMAD). Washington: World Bank.

[7] United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR). Global Trends. Forced Displacement in 2018. UNHCR, Geneva, 2019.

[8] Lima, Maria Regina Soares de. Instituições democráticas e política exterior. Contexto Internacional, v. 22, n. 2, 2000, p. 265-303. Milani, Carlos; Pinheiro, Leticia. Política Externa Brasileira: os Desafios de sua Caracterização como Política Pública. Contexto Internacional, v. 35, n. 1, 2013, p. 11-41.

[9] Vale destacar que a literatura sobre o tema tem crescido de forma significativa nos últimos anos e supera os autores aqui resenhados. No caso brasileiro destacam, por exemplo, autores como Julia Bertino Moreira, Rossana Rocha Reis, João Carlos Jarochinski, Roberto Uebel, Sonia Ranincheski, Maria Rita Fontes Faria, Gabriel Dizner, Marília Leal, Alexandre César Cunha, Wladimir Valler Filho e Edgar Andrés Londoño.

que historicamente os deslocamentos em massa têm sido utilizados como instrumento de política externa<sup>[10]</sup>.

As orientações, decisões e ações de política externa têm impactos de curto, médio e longo prazo sobre as políticas de migração<sup>[11]</sup>. Assim, em matéria de migrações internacionais as ações de política externa são centrais tanto respeito à emigração e as diásporas, quanto em relação às políticas de imigração e refúgio. Mas, quais são as características que assume esta relação? De que formas se vinculam a política externa e as migrações internacionais?

O objetivo deste breve texto é oferecer algumas considerações sobre os vínculos entre migrações internacionais e política externa. Para tanto, o texto está dividido em três partes. Na primeira são oferecidas algumas noções básicas sobre Estados, políticas e migrações internacionais. Na segunda se apresentam algumas reflexões sobre os vínculos entre migrações internacionais e política externa com exemplos de carácter histórico e recente. O texto conclui com algumas considerações finais sobre esta rica agenda de pesquisa e sugestões para sua ampliação.

### **Estados, políticas e migrações internacionais**

28

Diferentemente de outras ciências sociais como a demografia, a sociologia ou a economia, que foram pioneiras no estudo do fenômeno migratório, tanto a ciência política como as relações internacionais começaram a analisá-lo de forma relativamente tardia<sup>[12]</sup>. Mas, a necessidade de um olhar político é essencial se consideramos que os deslocamentos humanos se tornam migrações internacionais, isto é, um processo de atravessamento de fronteiras e de transferência de indivíduos de uma jurisdição para outra com o surgimento do Estado-nação<sup>[13]</sup>.

[10] Mitchell, Christopher. International Migration, International Relations and Foreign Policy, *International Migration Review*, v.23, n.3, 1989. p.681-708. Greenhill, Kelly. *Weapons of Mass Migration: Forced Displacement, Coercion, and Foreign Policy*, Ithaca, Ny: Cornell University Press, 2010. Greenhill, Kelly. Migration as a weapon in theory and practice. *Military Review*, November-December, p.23-36, 2016.

[11] Teitelbaum, Michael. Immigration, Refugees, and Foreign Policy, *International Organization*, v. 38, n. 3, 1984, p.429-450.

[12] Brettell, Caroline; Hollifield, James (edits.). *Migration Theory: Talking Across Disciplines*, New York: Routledge, 2018. Hollifield, James. The politics of International Migration. How Can we “bring the state back in”? In Brettell, Caroline; Hollifield, James (edits.) *Migration Theory: Talking Across Disciplines*, New York: Routledge, 2018, p. 183-238. Wihtol De Wenden, Catherine. El fenómeno migratorio en el siglo XXI. *Migrantes, refugiados y relaciones internacionales*, México: FCE, 2013. Zolberg, Aristide. Las migraciones internacionales desde una perspectiva política, *Zona Abierta*, 116/117, 2016. p. 25-57.

[13] Zolberg, Aristide. Las migraciones internacionales desde una perspectiva política, *Zona Abierta*, 116/117, 2016. p. 25-57.

A ação estatal tem mudado de forma expressiva ao longo do tempo. Se no passado existiam principalmente restrições à emigração, hoje o que se limita é sobretudo o ingresso de pessoas. Este processo é resultado de dois fatores: o valor atribuído à população e os diferenciais de poder dos países de origem e recepção dos migrantes, em um contexto de grandes deslocamentos na direção Sul-Norte<sup>[14]</sup>. De fato, à diferença do passado, hoje a população não é considerada a principal fonte de riqueza de um Estado e os países de origem, principalmente quando se trata de economias em desenvolvimento, não impedem sua saída. Ao contrário, a emigração pode servir como uma válvula de escape para crises econômicas ou altos níveis de desemprego, oferecendo também oportunidades para a promoção do desenvolvimento desses países. Desta forma, muitos dos Estados de origem defendem uma liberalização do controle dos fluxos migratórios, favorecendo muitas vezes a saída de trabalhadores. No entanto, sua capacidade de negociação com os países receptores é baixa. Ao invés disso, os países receptores, a partir de considerações sobre sua soberania e segurança, promovem mais controles e restrições ao ingresso de população, assim como processos crescentes de externalização de fronteiras<sup>[15]</sup>.

No contexto da globalização, do caráter transacional do fenômeno migratório e da crescente governança regional e global das migrações<sup>[16]</sup>, diversas das críticas à centralidade dos Estados nacionais perante este processo têm validade<sup>[17]</sup>. Porém, os Estados continuam exercendo protagonismo na formulação e execução de políticas de migração, entendidas como políticas públicas formuladas com o fim de regular a entrada, saída, trânsito,

[14] Wihtol De Wenden, Catherine. El fenómeno migratorio en el siglo XXI. Migrantes, refugiados y relaciones internacionales, México: FCE, 2013, p. 74-75. Entretanto, é necessário frisar que as direções das migrações estão em constante transformação e hoje a maior parte dos deslocamentos acontece sobretudo na direção Sul-Sul.

[15] A externalização das fronteiras da União Europeia e dos Estados Unidos em países como Turquia e México representa dois casos emblemáticos deste processo que viola os direitos humanos das pessoas migrantes e contraria as obrigações estatais em matéria de refúgio.

[16] Villarreal, Maria. La “buena gobernanza” de la movilidad humana en América del Sur: estudio crítico del Marco de Gobernanza de la Migración (MIGOF). In Domenech, Eduardo (comp.). Políticas de (in) gobernabilidad de las migraciones: perspectivas críticas desde América Latina. Córdoba: Universidad Nacional de Córdoba, 2020 (no prelo).

[17] Basch, Linda; Glick Schiller, Nina; Szanton Blanc, Cristina. Nations Unbound: Transnational Projects, Postcolonial Predicaments and Deterritorialized Nation-States, London: Routledge, 1994. Wihtol De Wenden, Catherine. El fenómeno migratorio en el siglo XXI. Migrantes, refugiados y relaciones internacionales, México: FCE, 2013. Hollifield, James. The politics of International Migration. How Can we “bring the state back in”? In Brettell, Caroline; Hollifield, James (eds.) Migration Theory: Talking Across Disciplines, New York: Routledge, 2018, pp. 183-238.

permanência e retorno de pessoas<sup>[18]</sup>.

As relações internacionais constituem um dos fundamentos das políticas de migração dos Estados. Na sua formulação e implementação são levados em consideração especialmente dois fatores: os compromissos internacionais e as estratégias de inserção dos países<sup>[19]</sup>. Entre os primeiros cabe destacar os acordos bilaterais e multilaterais que regulam a mobilidade humana, assim como os tratados internacionais sobre direitos humanos, os instrumentos subscritos em matéria de refúgio e asilo ou a normativa regional derivada de processos de integração. Por sua vez, entender as políticas de migração como parte das políticas externas dos Estados é indispensável, sobretudo se consideramos o aprofundamento do processo de globalização, a crescente politização do fenômeno migratório e o maior protagonismo das esferas administrativas governamentais de política externa sobre as da política interna no tratamento político da migração<sup>[20]</sup>. A partir destas breves considerações, veremos a seguir algumas das formas em que as migrações internacionais e a política externa estão relacionadas.

### Os vínculos entre migrações internacionais e política externa

As relações entre migrações internacionais e política externa são múltiplas e de diversa natureza<sup>[21]</sup>. De acordo com a literatura especializada, as políticas externas podem (de forma intencional ou não) estimular as migrações internacionais, especialmente no caso de intervenções militares ou políticas, como resultado de respostas formuladas perante este tipo de ações e inclusive como consequência da ausência de intervenções<sup>[22]</sup>. Casos paradigmáticos deste tipo de influência são as migrações como resultado de intervenções norte-americanas em países como Vietnã ou em regiões como o Caribe e a América Central. Da mesma forma, a política externa pode ser utilizada para facilitar ou restringir os fluxos de refugiados<sup>[23]</sup>. A este respeito, vale destacar a influência exercida pelos regimes internacionais (especialmente de refúgio e direitos humanos) na hora de formular respostas perante a chegada de pessoas com necessidade de proteção internacional, assim como os custos e benefícios de aceitar assistência internacional, as relações dos Estados receptores com o país de origem, cálculos políticos sobre a capacidade de absorção

[18] Mármora, Lelio. Las políticas de migraciones internacionales, Buenos Aires: Paidós, 2002.

[19] Ibidem.

[20] Mármora, Lelio. Las políticas de migraciones internacionales, Buenos Aires: Paidós, 2002, p. 162.

[21] Teitelbaum, Michael. Immigration, Refugees, and Foreign Policy, International Organization, v. 38, n. 3, 1984, p.429-450.

[22] Ibidem.

[23] Ibidem.

da comunidade local e considerações de segurança nacional<sup>[24]</sup>.

As migrações (voluntárias ou forçadas) podem ser também utilizadas como ferramentas de política externa por parte dos países emissores ou receptores de população, especialmente para desestabilizar ou combater seus adversários<sup>[25]</sup>. Por exemplo, os países receptores podem aceitar refugiados de um regime adversário vizinho com o objetivo de ter uma reserva de opositores capaz de criar uma guerrilha transfronteiriça que possa promover ações militares. A recepção de migrantes e refugiados pode também ser instrumentalizada para servir os interesses do Estado nacional e desacreditar os dos Estados adversários. Um exemplo deste uso político da migração é a acolhida preferencial ou facilitada nos Estados Unidos, de pessoas em busca de refúgio provenientes dos países do ex bloco comunista do Leste europeu durante a Guerra Fria. Na mesma medida, podemos destacar a política especial para os nacionais de Cuba, vigente até 2017, segundo a *wet feet, dry feet policy*<sup>[26]</sup>. Outro exemplo recente, também no contexto norte-americano é o denominado *Muslim Ban*<sup>[27]</sup>, uma proibição temporária das autorizações de entrada de pessoas de religião muçulmana nos Estados Unidos. Esta medida foi criada em janeiro 2017, mediante a Ordem Executiva 13769, e fundamentada com fins teoricamente “antiterroristas”, para cidadãos de sete países de maioria muçulmana (Líbia, Síria, Iraque, Irã, Sudão, Iêmen e Somália) com os quais os Estados Unidos mantém relações tensas<sup>[28]</sup>.

31

Para ilustrar a instrumentalização da recepção de migrantes e refugiados no contexto latino-americano podemos salientar algumas das recentes respostas preferenciais criadas respeito à migração venezuelana como o “Visto de Responsabilidade Democrática”, oferecido desde junho de 2019 pelo governo de Sebastián Piñera, ou o “Visto de Exceção por Razões Humanitárias

[24] Jacobsen, Karen. Factors influencing the policy responses of host governments to mass refugee influxes. *International Migration Review*, Nova York, v. 30, n.3, p. 655-678, 1996.

[25] Teitelbaum, Michael. Immigration, Refugees, and Foreign Policy, *International Organization*, v. 38, n. 3, 1984, p.429-450.

[26] Foi uma política criada em 1995 como resultado da reforma do Cuban Adjustment Act. A medida oferecia um benefício exclusivo para os imigrantes cubanos, permitindo seu ingresso se tivessem pisado a costa estadunidense, daí o uso da expressão “pé seco”. Os imigrantes originários da Ilha não eram passíveis de deportação e podiam receber residência fixa após um ano no país. Mais informações sobre o fim desta política podem ser consultadas no seguinte link: <<https://www.nytimes.com/2017/01/12/world/americas/cuba-obama-wet-foot-dry-foot-policy.html>>. Acesso em: 02 dez. 2019.

[27] Maiores informações sobre esta medida podem ser consultadas no seguinte link: <<https://www.nilc.org/issues/immigration-enforcement/understanding-muslim-ban-one-year-after-ruling/>> Acesso em: 01 dez. 2019.

[28] Para conhecer as especificidades da política externa dos Estados Unidos respeito a estes países, ver: Gresh, Geoffrey; Keskin, Tugrul (eds.). *US Foreign Policy in the Middle East: From American Missionaries to the Islamic State*. London: Routledge, 2018.

(VERHU)”, oferecido pelo governo equatoriano de forma exclusiva para os cidadãos da mesma nacionalidade<sup>[29]</sup>. No caso brasileiro, outro exemplo relevante é o reconhecimento, no dia 5 de dezembro de 2019, de 21.432 refugiados venezuelanos por parte do Conselho Nacional para Refugiados (CONARE). Esta medida foi resultado da classificação da Venezuela como país em “situação de grave e generalizada violação de direitos humanos”<sup>[30]</sup>, o que segundo a definição ampliada de refugiado, contida na Declaração de Cartagena de 1984, permite o reconhecimento das pessoas provenientes do país nesta condição. Tais medidas adquirem maior repercussão se consideramos que os três países sul-americanos são ativos opositores do atual governo venezuelano, formam parte do Grupo de Lima<sup>[31]</sup> e têm denunciado reiteradamente a grave crise humanitária e as violações aos direitos humanos praticadas no país andino.

Desde outra perspectiva acredita-se que, através da *Coercive Engineered Migration* (CEM), a ameaça ou a realidade de uma migração massiva e estrategicamente “criada, manipulada ou explorada” pode servir também para impor objetivos políticos que de, outra forma, seriam inatingíveis para alguns países<sup>[32]</sup>. Com efeito, o uso de pessoas deslocadas como *weapons of mass migration*, ou seja, como instrumentos não militares de coerção é uma característica comum nas políticas internacionais e tem sido utilizada diversas vezes por países como Cuba, Líbia, Haiti, Coreia do Norte, ou mais recentemente por Estados como Turquia e Síria, visando obter benefícios e alcançar seus objetivos de natureza política, econômica ou militar<sup>[33]</sup>. Pensemos, por exemplo, nas ameaças proferidas em 2010, na cidade de Roma, pelo general líbio Muammar el Gaddafi, sobre a necessidade de obter 5.000 milhões de euros de ajuda porque, em caso contrário, “não seria possível deter a imigração e a Europa deixaria de ser

[29] Sobre o visto de responsabilidade democrática e o VERHU, ver: <<https://serviciosconsulares.cl/tramites/visa-de-responsabilidad-democratica>>, <<https://www.consuladovirtual.gob.ec/web/guest/inicio>>. Acesso em: 01 dez. 2019.

[30] <<https://g1.globo.com/mundo/noticia/2019/12/05/brasil-aprova-mais-de-21-mil-pedidos-de-refugio-de-venezuelanos.ghtml>>. Acesso em: 09 dez. 2019.

[31] O Grupo de Lima foi criado em 2017 e reúne atualmente a 14 países. Segundo a Declaração de Lima (<<http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/notas-a-imprensa/17073-declaracao-de-lima>>), o objetivo do grupo é “tratar da situação crítica na Venezuela e explorar formas de contribuir para a restauração da democracia naquele país por meio de uma solução pacífica e negociada”. Contudo, desde a sua constituição, o grupo tem assumido uma postura de aberta oposição ao atual governo venezuelano, reconhecendo e apoiando o autoproclamado presidente Juan Guaidó e o processo de transição no país andino.

[32] Greenhill, Kelly. *Weapons of Mass Migration: Forced Displacement, Coercion, and Foreign Policy*, Ithaca, Ny: Cornell University Press, 2010. Greenhill, Kelly. *Migration as a weapon in theory and practice*. *Military Review*, November-December, p. 23-36, 2016.

[33] *Ibidem*.

européia e se tornaria negra”<sup>[34]</sup>. Em outubro de 2019, o presidente turco Recep Tayyip Erdogan também ameaçou eliminar o acordo de cooperação com a União Europeia de 2016 e deixar passar 3.6 milhões de refugiados em caso de que os países europeus continuassem com suas críticas respeito à ofensiva do governo turco contra as milícias curdas no norte de Síria<sup>[35]</sup>.

A partir da assinatura da Convenção de Genebra, relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951, calcula-se que esta forma de coerção assimétrica, utilizada sobretudo por países relativamente mais fracos no plano internacional, tenha sido empregada pelo menos setenta e cinco vezes<sup>[36]</sup>. Mesmo que nos estudos realizados até agora, este tipo de estratégia tenha sido utilizada 70% das vezes em relação à países democráticos e desenvolvidos, seu uso se estende também a regimes mistos (11%) e abertamente não democráticos (19%)<sup>[37]</sup>. Por outro lado, apesar de que o conceito de *weapons of mass migration* é problemático, posto que faz referência à vidas humanas, mas seu uso nos remete a expressão “armas de destruição de massa” e fomenta uma visão negativa e securitizadora da migração, concebida como “perigo” ou “ameaça”, as reflexões propostas por esta perspectiva podem ser úteis para compreender os usos da migração como instrumento de barganha política e sua relação com as políticas externas.

A formulação da política externa também é afetada pela presença de um grande número de refugiados, imigrantes e diásporas. Estes coletivos afetam tanto as políticas do país receptor em relação ao país de origem, quanto as políticas e estratégias do país de saída<sup>[38]</sup>. Por exemplo, as diásporas, entendidas como os emigrantes e descendentes que mantém vínculos de diversa natureza com seus países de origem, atuam muitas vezes como um “lobby étnico” e exercem o papel de “embaixadores” simbólicos, promovendo uma imagem mais positiva e os interesses do Estado natal, mas podem também fomentar a instabilidade política e financiar conflitos<sup>[39]</sup>. Não obstante, o que prevalece é o interesse dos Estados de origem por se aproximar das suas diásporas,

[34] Ao respeito ver: <<http://www1.lastampa.it/redazione/cmsSezioni/politica/201008articoli/58068girata.asp>>. Acesso em: 01 dez. 2019.

[35] Ver: <[https://elpais.com/internacional/2019/10/10/actualidad/1570709328\\_486074.html](https://elpais.com/internacional/2019/10/10/actualidad/1570709328_486074.html)>, Acesso em: 01 de dezembro de 2019.

[36] Greenhill, Kelly. Migration as a weapon in theory and practice. *Military Review*, November-December. 2016, p. 24.

[37] Greenhill, Kelly. Migration as a weapon in theory and practice. *Military Review*, November-December. 2016, p. 27.

[38] Teitelbaum, Michael. Immigration, Refugees, and Foreign Policy, *International Organization*, v. 38, n. 3, 1984, p.441.

[39] Villarreal, Maria. Relações Estado-diáspora. Ocasos brasileiro e equatoriano. In Elhajji, M.; Cogo, D. (orgs.). *Interculturalidade, Comunicação e Migrações Transnacionais: Fronteiras, Política e Cidadania*. Editora: Institut de la Comunicació de la Universitat Autònoma de Barcelona (InCom-UAB), 2020 (no prelo).

usar sua influência em prol dos seus interesses nacionais e aproveitar seus recursos. A título ilustrativo podemos destacar como, especialmente nas últimas décadas, aumentou o número de países que criou diversas medidas para garantir a dupla cidadania dos emigrantes e seus descendentes, lhes conceder o voto extraterritorial, estabelecer instituições para fomentar seus vínculos e aproveitar seus recursos, principalmente de caráter econômico<sup>[40]</sup>.

O tratamento dado às migrações internacionais pode estar também relacionado com propósitos de natureza política no plano internacional, especialmente se consideramos que, no século XXI, as migrações internacionais são consideradas como um tema estratégico nas relações internacionais<sup>[41]</sup>. Por exemplo, tanto no caso brasileiro como no equatoriano, as ações a favor da diáspora e o posicionamento respeito às migrações internacionais durante os governos de Luiz Inácio Lula da Silva e de Rafael Correa, estão diretamente relacionados com o objetivo de promover o protagonismo e o prestígio de ambos os países nos espaços multilaterais<sup>[42]</sup>. Desde começos do século XXI, a América do Sul conseguiu também se posicionar como um modelo alternativo e crítico frente à gestão securitária das migrações promovida pelos países do Norte. Neste cenário, não sem contradições e limites, os países da região obtiveram importantes avanços em relação ao respeito dos direitos humanos e a mobilidade humana regional com a atualização das suas políticas migratórias a partir de um enfoque de direitos humanos e a aprovação de medidas como o Acordo de Residência Mercosul<sup>[43]</sup>.

Finalmente, prioridades de política externa, como as preocupações com a segurança e o controle de fronteiras, exercem grande influência no desenho e implementação de políticas de imigração e refúgio<sup>[44]</sup>. A título ilustrativo, podemos destacar

[40] Ibidem

[41] Reis, Rossana. A política do Brasil para as migrações internacionais. *Contexto Internacional*. v. 33, n.1, 2011, p. 61.

[42] Reis, Rossana. A política do Brasil para as migrações internacionais. *Contexto Internacional*. v. 33, n.1, pp. 47-69, 2011. Villarreal, Maria. *Relações Estado-diáspora. Os casos brasileiro e equatoriano*. In Elhajji, Mohammed; Cogo, Denise (org.). *Interculturalidade, Comunicação e Migrações Transnacionais: Fronteiras, Políticas e Cidadania*. Editora: Institut de la Comunicació de la Universitat Autònoma de Barcelona (InCom-UAB), 2020 (no prelo).

[43] Granja, Lorena; Villarreal, María. Mercosur Migrante: enfoques y evolución del tratamiento de la movilidad humana en el Mercosur. *Terceiro Milênio. Revista Crítica de Sociologia e Política*, v. 8, p. 49-78, 2017. Villarreal, María. *Regionalismos e Migrações Internacionais na América do Sul: Contexto e Perspectivas Futuras sobre as Experiências na Comunidade Andina, no Mercosul e na Unasul*. *Espaço Aberto, PPGG - UFRJ*, v. 8, p. 131-148, 2018. Villarreal, Maria. *Portas não tão abertas: a política migratória brasileira no contexto latino-americano*. *Revista Coletiva. Fundaj*, 11 dez. 2018.

[44] Teitelbaum, Michael. *Immigration, Refugees, and Foreign Policy*, *International Organization*, v. 38, n. 3, 1984, p.429-450.

o papel dos Estados Unidos e da União Europeia que, além da retórica anti-imigração, através de diversas estratégias e políticas de cooperação, promovem maiores controles, processos de criminalização das migrações e externalização de fronteiras, estabelecendo “terceiros países seguros” que visam restringir de forma crescente o ingresso de população migrante e refugiada nos seus territórios.

### **Reflexões finais**

Esta breve nota buscou apresentar alguns dos debates de uma rica agenda de pesquisa, ainda relativamente pouco explorada. Como vimos, as ações de política externa são importantes tanto para a emigração e as diásporas, quanto em relação às políticas de imigração e refúgio. Em um contexto de transformação da geografia dos fluxos migratórios, os estudos sobre esta linha de pesquisa precisam ser complementados com reflexões feitas a partir da perspectiva e especificidades dos países do Sul. A este respeito, América Latina constitui um cenário privilegiado de análise com exemplos recentes que ainda precisam ser devidamente analisados. Por outro lado, considerando que a política externa é uma política pública, resultado de iniciativas estatais e de outros atores em relação com o ambiente internacional, é preciso explorar com mais atenção o papel que desempenham neste processo os atores não governamentais como os meios de comunicação, as ONGs, os grupos de interesse, a academia e as próprias organizações de migrantes.

*Artigo recebido para publicação em: 18 de dezembro de 2019.*

O NEAAPE reúne pesquisadoras e pesquisadores dedicados a compreender o processo decisório e os temas que integram as agendas de política externa por meio de estudos e análises sobre distintos países, seja de forma individual ou sob uma perspectiva comparada. O NEAAPE também produz textos, mapas, infográficos, tabelas e entrevistas que ilustram e problematizam este campo de pesquisa e reflexão. Criado em 2016, o Núcleo dá continuidade às pesquisas realizadas no âmbito da extinta Rede de Agendas e Atores de Política Externa que foi responsável, com apoio do CNPq, por avançar a reflexão sobre a política externa como uma política pública.



# NEAAPE

Núcleo de Estudos  
Atores e Agendas de Política Externa