

Antropologia, migrações e deslocamentos

# Governabilidade migratória e organismos internacionais<sup>1</sup>

*Guilherme Mansur Dias*<sup>2</sup>

Este artigo retoma algumas discussões de minha tese de doutorado (DIAS, 2014), que investiga a articulação entre os campos migratório e de segurança/criminalidade, tendo como foco a reprodução de políticas internacionais e a noção de tráfico de pessoas. É no escopo desse trabalho que analisei a atuação de determinadas organizações internacionais, destacando seu papel na reprodução de mecanismos de governabilidade migratória contemporâneos.<sup>3</sup> Neste espaço, busco refletir sobre o papel de tais organizações na disseminação de práticas de governabilidade concernentes ao controle de populações e na aproximação da temática migratória ao campo da justiça criminal.

## Considerações sobre o “mundo dos projetos”

As organizações internacionais são burocracias modernas assentadas no domínio e na existência de Estados nacionais. Apesar de contarem com estrutura e regimes próprios, sua autonomia é relativa, já que, para funcionar, dependem do consentimento de países e blocos

---

1 Este artigo é uma versão modificada do texto “Migração, segurança e governabilidade migratória: o papel dos organismos internacionais”, publicado originalmente na *Revista Crítica y Emancipación* (nº 11, junho de 2014). Agradeço a Bela Feldman-Bianco pelo convite para publicá-lo nesta coletânea.

2 Doutor em Antropologia Social (Unicamp) e pesquisador associado do Cemi (Unicamp). Realiza atualmente pós-doutorado no PPGSA/UFRJ, no âmbito do projeto Capes-Cofecub “Passagens de fronteiras e cidades seguras. Questões históricas e contemporâneas”, com estágio no Centre de Recherche sur le Droit et les Institutions Pénales (Cesdip).

3 A pesquisa etnográfica foi conduzida de 2011 a 2013 nas cidades de Viena e Brasília e contou com a análise das práticas e representações das seguintes iniciativas e organizações de caráter internacional: United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC), United Nations Global Initiative to Fight Human Trafficking (UN.Gift), International Organization for Migration (IOM), International Labor Organization (ILO), Organization for Security and Co-operation in Europe (OSCE) e International Centre for Migration Policy Development (ICMPD).

regionais que as financiam. Do mesmo modo, enquanto fóruns de circulação de ideias e mecanismo de cooperação entre os Estados,<sup>4</sup> os organismos internacionais têm ampliado de forma significativa tanto o espectro quanto o âmbito de sua atuação. A ampliação da extensão e influência de suas atividades, por sua vez, corresponde ao aprimoramento de mecanismos de cooperação multilateral vigentes no cenário internacional e tem despertado cada vez mais interesse acadêmico sobre o assunto.

A abordagem antropológica desse campo ocasiona uma série de dificuldades teórico-metodológicas. Talvez a maior delas esteja em se desvencilhar ou lidar com uma plethora de representações e autoimagens produzidas por tais instituições. Como máquinas profissionais de reprodução de categorias, a produção de estudos, relatórios técnicos e material de *marketing* conforma parte fundamental de sua dinâmica de funcionamento. Essa profusão de discursos autorreferenciados tem o intuito de produzir sentido e, por isso, um dos desafios centrais para o analista é o de não se deixar seduzir por sua ambição interpretativa.

Uma primeira e importante constatação na análise da atuação dessas instituições é a de que, embora outorguem um grau de independência elevado a suas intervenções – concebidas como “técnicas” –, elas mantêm uma relação simbiótica e de dependência para com os financiadores de seus projetos. Embora as visões e políticas das organizações internacionais não se reduzam aos interesses dos *donors*, a percepção conjunta de suas práticas é fundamental para alcançar os sentidos mais abrangentes de sua atuação.<sup>5</sup>

---

4 Para Herz e Hoffmann (2004, p. 23), essas organizações são “ao mesmo tempo, atores centrais do sistema internacional, fóruns onde ideias circulam, se legitimam, adquirem raízes e também desaparecem, e mecanismo de cooperação entre Estados e outros atores”.

5 Outras pesquisas etnográficas que abordam o papel das organizações internacionais em contextos específicos têm destacado a questão do financiamento como crucial para o entendimento das práticas dessas instituições. O trabalho de Kelly Silva (2004) sobre os processos de *state-formation* e *nation-building* em Timor-Leste, por exemplo, destaca o financiamento como nó górdio para a compreensão do processo de construção do Estado timorense. Para a autora, “o sistema de doação pode ser tomado como um fato social total (Mauss, 1974) quando tratamos de analisar o processo de construção do Estado em Timor-Leste. Ele está implicado em todas as faces e fases desse empreendimento, condicionando fenômenos tão diver-

No que se refere à questão migratória, a premissa principal para os atores que acessam fundos direcionados passa pelo domínio de uma linguagem burocrática complexa. As organizações que disputam recursos no cenário internacional aliam conhecimento técnico acerca de determinado tópico a um *know-how* exaustivo de manipulação de formulários, prazos e outros itens caros à dinâmica burocrática delineada pelo financiador. Segundo uma funcionária internacional entrevistada em Viena:

A maior parte de nosso financiamento vem de processos seletivos, competições públicas e abertas nas quais a gente ganha os projetos. Não há uma linha perene de financiamento. Então, por um lado, isso exige que se tenha projetos de ótima qualidade e, por outro, te coloca em uma situação mais instável [...]. Por outro lado, também as agências da ONU trabalham cada vez mais assim [...]. É um ambiente competitivo, as organizações competem pelos mesmos fundos. Essa é, cada vez mais, a forma de se receber recursos. A chave é você aliar conhecimento técnico a uma temática relevante e o domínio e a arte de manipular prazos, formulários, que exigem um conhecimento à parte (Entrevista, Viena, 23 dez. 2011).

Esse mundo de projetos funciona fundamentalmente através de uma rede difusa composta, de um lado, por doadores e, de outro, por um conjunto amplo de instituições e atores que ganham suas vidas como consultores, *experts* ou funcionários internacionais. Tal articulação tem sido engendrada e aperfeiçoada nas últimas décadas com a disseminação de rotinas e práticas administrativas análogas às de empresas privadas e o decorrente aumento da competitividade entre os atores envolvidos.<sup>6</sup>

---

... sos como a consolidação de uma língua nacional e oficial aos sistemas de orçamento adotados pelo Estado” (SILVA, 2004, p. 12).

6 Segundo Herz e Hoffman (2004, p. 38), “o novo ativismo da ONU e de suas agências foi uma característica marcante do período pós-Guerra Fria [...]. Nesse período, as organizações internacionais foram muito criticadas pela sua ineficiência, em particular pela alocação de recursos sem a maximização dos benefícios [...]. Em resposta a essas pressões, muitas organizações adotaram práticas administrativas análogas àquelas das empresas privadas, inclusive buscando consultar grupos de interesse específicos”.

Outra questão bastante cara ao campo de atuação dos organismos internacionais é o conceito de desenvolvimento – e sua contraparte mais contemporânea, a noção de “desenvolvimento humano”. Esse conceito tem sido o catalisador permanente dos discursos que circunscrevem a atuação das mais distintas agências de cooperação técnica e organizações internacionais, configurando seu próprio mote de existência e o esteio conceitual para boa parte de suas intervenções.

Conforme asseverado por Ribeiro (2008), é impossível dissociar a noção de “desenvolvimento” de sua “matriz cultural do Ocidente” e sua vinculação à tradição iluminista por meio do industrialismo, do secularismo, da racionalização e do individualismo. Por outro lado, a noção de “desenvolvimento” vem sendo alvo privilegiado da observação crítica da antropologia por ser herdeira direta da racionalidade iluminista, tendendo a reforçar disposições universalistas da “governamentabilidade” moderna (DUARTE, 2011).<sup>7</sup>

Embora seja crescente o número de autores que propõem a superação da noção de desenvolvimento (GUDYNAS e ACOSTA, 2011; GUDYNAS, 2011; QUIJANO, 2000), tal conceito segue incólume nas representações dos organismos internacionais que lidam com a questão migratória. No âmbito das discussões sobre migração nas Nações Unidas, a ideia central segue sendo a de “reduzir as implicações negativas dos fluxos migratórios, potencializando os benefícios das migrações para o desenvolvimento dos países de origem dos migrantes” tendo por base uma hipotética trajetória linear dos países “pouco desenvolvidos” em direção ao “desenvolvimento”.<sup>8</sup>

---

7 Para o autor, além da crescente institucionalização de uma “antropologia do desenvolvimento” (SCHROEDER, 2004) dedicada a entender ações voltadas para o progresso material de populações humanas em situações desprivilegiadas, o autor faz referência a um conjunto enorme de pesquisas antropológicas não propriamente direcionadas a esse campo específico, mas que acabam tangenciando ou refletindo a ideia de desenvolvimento: “Esses trabalhos não se pensam, no entanto, prioritariamente como voltados para uma problemática do ‘desenvolvimento’ em si. Constituem, assim, não uma especialização disciplinar, mas um foco, a que se pode chamar de ‘antropologia e desenvolvimento’” (DUARTE, 2011).

8 Ver, por exemplo, a declaração e as atas do *II Diálogo de Alto Nível em Migração e Desenvolvimento*, realizado no âmbito da Assembleia Geral da ONU em 3 e 4 de outubro de 2013. Disponível em: <http://www.un.org/esa/population/meetings/HLD2013/mainhld2013.html>.

Ademais, uma terceira e fundamental questão a ser salientada é o fato de a ampliação temática e numérica dos organismos internacionais corresponder à aposta de Estados nacionais e supranacionais em modelos descentralizados de gestão cada vez mais difundidos contemporaneamente. No que se refere à temática migratória, vale perguntar o que tem embasado essa dinâmica burocrática que envolve Estados nacionais, supranacionais e organismos internacionais na execução de projetos e políticas que tangenciam a mobilidade humana.

Aparentemente, a reprodução de conceitos relacionados ao campo das políticas migratórias – na qual as práticas dos organismos internacionais estão visceralmente implicadas – corresponde a propósitos administrativos e gerenciais que irão, no limite, lidar com o gerenciamento e controle de populações. Nesse sentido, o aparato de instituições que gravita em torno do tema se apoia em modelos de governança descentralizados e induzidos que têm se mostrado demasiado efetivos no controle de populações estrangeiras. Sobre esse ponto serão necessárias algumas linhas adicionais.

### Governabilidade migratória e organismos internacionais

Na chave da aproximação conceitual entre migração e segurança/criminalidade, as pesquisas acadêmicas sobre governabilidade migratória contemporânea têm avançado de maneira significativa. No caso europeu, a etnografia de Gregory Feldman (2011) desnuda de maneira muito competente o vasto, acéfalo e descentralizado mundo das políticas migratórias empreendidas desde o Tratado de Schengen. Para o autor, a governabilidade contemporânea dos fluxos migratórios na Europa deixou de ser feita a partir do clássico modelo administrativo estatal (*raison d'état*), tendo sido transferida para um conjunto de agências que, embasadas na produtividade e no empreendedorismo de seus funcionários, vem se mostrando mais eficiente que modelos coloniais na gestão e no controle de populações.

De certo modo, o ideal dessa “nova” governabilidade migratória abrangeria certo grau de reflexividade, com incentivo ao constante automonitoramento e avaliação por parte dos atores nela implicados

(ANDRIJASEVIC e WALTERS, 2010, p. 986). Assim, a inexistência de uma burocracia única e a utilização de um conjunto de racionalidades de governo aplicadas a distintos domínios de gestão das migrações permitiriam uma confrontação rápida e eficiente das constantes readequações dos fluxos migratórios. Uma observação curiosa a respeito é que os imigrantes-alvo de tais dispositivos compreendem melhor a operatória de sua totalidade do que os técnicos envolvidos no desenvolvimento de suas partes (FELDMAN, 2011, p. 21).

Por sua vez, o papel das organizações internacionais na replicação de estratégias, táticas e tecnologias de governabilidade fronteiriça não tem passado despercebido pelos pesquisadores (ANDRIJASEVIC e WALTERS, 2010; DIAS, 2014; DOMENECH, 2011; SERRANO, 2013; PEREYRA, 2011). Antes de se engajarem em estratégias explícitas de controle migratório, tais instituições agiram na promoção do ambiente discursivo a partir do qual determinados Estados operam a organização das fronteiras e dos fluxos migratórios, a identificação e classificação de cidadãos e não cidadãos, residentes e “ilegais” (DIAS, 2014, p. 83).

Isso se viabiliza por meio de atividades ordinárias de distribuição de guias técnicos, normas e publicações, treinamento de autoridades e forças de segurança, promoção de eventos e seminários, além de rituais performáticos (reuniões e encontros) que solidificam determinados padrões de comunicação e conduta. Nesse sentido, os organismos internacionais ajudam na criação de um vocabulário técnico restrito que busca amortizar as complexidades referidas ao deslocamento de pessoas no mundo real, sendo parte fundamental do processo de produção de superficialidade caro às representações políticas (ARENDRT, 2013).

Nessa chave, é interessante observar a Organização Internacional para as Migrações (OIM). Criada em 1951, em um momento caótico do pós-guerra, a OIM foi concebida inicialmente como um comitê intergovernamental provisório destinado a auxiliar o deslocamento de migrantes da Europa. Diferente do Acnur, fundado no mesmo ano, a instituição baseou sua atuação em princípios econômicos – em vez de humanitários – e não se incorporou à ONU como uma de suas agências (ANDRIJASEVIC e WALTERS, 2010, p. 979). Com o passar dos anos, entretanto, a organização foi se estabele-

cendo como uma instituição de caráter internacional e atuação em outras regiões.

A OIM tem crescido de maneira exponencial nos últimos anos e funciona fundamentalmente por meio de projetos que lidam com a assistência e o retorno voluntário de migrantes, mas também com temas afetos a “migração e desenvolvimento”, “tráfico de pessoas”, “migração forçada” e “migração regular”.<sup>9</sup> De acordo com a coordenadora do Escritório Regional para o Sudeste da Europa, Leste da Europa e Ásia Central, 80% dos fundos da instituição decorrem de projetos acordados entre Estados-membros ou ganhos por meio de competições e editais. Essa dinâmica de funcionamento orientada por projetos tem alicerçado sua expansão de maneira significativa.

O crescimento da OIM nos últimos anos está relacionado justamente a um perfil de atuação adequado a modelos descentralizados de gestão relativos ao mundo dos projetos. Embora sua ampliação também decorra de estratégias organizacionais específicas, ela só toma forma num contexto onde a “gestão ordenada dos fluxos migratórios” se transformou em pauta prioritária para os países do Norte global e onde modelos descentralizados de gestão ganham espaço em detrimento de atuações estatais centralizadas.

Frank Duvell (2003) interpreta que o trabalho da OIM ao longo dos últimos anos tem sido o de alinhar as políticas migratórias do oeste da África e da América Latina às normas e aspirações do Norte global. Nesse sentido, a organização pode ser interpretada como um elemento a mais na consolidação de hierarquias globais de mobilidade que delineiam arranjos de mão de obra afetos ao capitalismo flexível e aos interesses de financiadores do Norte.

Já Andrijasevic e Walters (2010, p. 985) consideram que as intervenções da OIM têm um papel construtivo e constitutivo da maneira como diferentes Estados, através de seus especialistas nacionais, burocratas e polícias, têm compreendido o “problema” da fronteira.

---

9 Em 2013, a OIM contava com o suporte de 146 membros e 98 observadores, incluindo 13 Estados e 85 organizações internacionais e não governamentais nos níveis mundial e regional, tornando-se a principal organização engajada na “gestão ordenada e segura dos fluxos migratórios globais”. A organização está presente em mais de 440 localidades através de escritórios e bases locais, contando com cerca de 7.300 funcionários trabalhando em mais de 2.900 projetos. Em 2010, seu orçamento ultrapassava o valor de US\$ 1,4 bilhão.

Os autores defendem que é por meio dessa organização que a mobilidade humana transfronteiriça, assim como a imobilidade dos indivíduos, tem se tornado objeto de governabilidade através de normas técnicas (ANDRIJASEVIC e WALTERS, 2010, p. 987).

The IOM (International Organisation for Migration) operates on a discursive terrain where borders are not so much concerned with the containment of population and territory as they are with regulating the terms on which global processes will play themselves out in a world which, for all its apparent flux and fluidity, remains segmented juridically and politically into national spaces [...] the contemporary ordering of borders is much closer to a space of nodes and networks, of gateways, filters, and passage points, than it is to the old idea of borders as defensive lines (ANDRIJASEVIC e WALTERS, 2010, p. 985).

Vale lembrar que a expansão da OIM se dá em um contexto no qual os países ricos se mostram relutantes em realizar intervenções sistemáticas em outros Estados, utilizando os espaços das agências multilaterais para expandirem suas estratégias de governabilidade. Nesse caso, conforme notou Souza Lima (2007), outro elemento distintivo da atuação de agências e organismos internacionais é o fato de ela encontrar amparo em saberes e práticas da diplomacia, funcionando muitas vezes como ferramentas de política externa de seus financiadores. Por isso, em analogia ao trabalho de Dezalay e Garth (2002) sobre as grandes ONGs financiadas pelas fundações filantrópicas norte-americanas, não é possível desconsiderar que a competição pela virtude cívica no cenário internacional também decorre da exportação de disputas internas por poder caras a países hegemônicos.

Contemporaneamente, essas instituições têm se adequadado a modelos de governança descentralizados e cumprido funções diversificadas. Preocupadas com sua autorreprodução, elas se posicionam num campo competitivo de atores que sobrevivem fundamentalmente do financiamento de Estados nacionais e supranacionais. Desse modo, a dinâmica frenética de produção de informações e conteúdo acerca de determinadas temáticas responde a premissas

que dificilmente destoam de um arcabouço conceitual e pragmático inerente aos interesses daqueles que as patrocinam.

Nas intervenções dos organismos internacionais, a confluência de noções-chave como “humanitarismo”, “liberalismo”, “segurança” e “desenvolvimento” ajuda a sedimentar uma percepção sobre a mobilidade humana que se pretende hegemônica. Usualmente, o conteúdo dos folhetos, publicações e materiais produzidos repete as linhas gerais dos grandes financiadores do Norte, nas quais os aspectos negativos da gestão das fronteiras são usualmente minimizados por questões relacionadas à segurança e ao eventual esforço em impedir práticas de violações dos direitos humanos dos migrantes. A gestão eficiente das fronteiras, nesse caso, consiste não somente em suavizar o “impacto” que decorre da movimentação de pessoas e prevenir a migração irregular, mas em evitar a perpetuação de práticas criminais associadas à violação dos direitos.

Tal veio interpretativo vem sendo exportado com sucesso para diferentes contextos, inclusive para a América do Sul. O trabalho de Silvana Pereyra, por exemplo, mostra o papel da OIM na construção das categorias “segurança” e “desenvolvimento” no âmbito da agenda da *Conferência Sul-Americana sobre Migrações*, evento que resultou na adoção da “governabilidade migratória” enquanto paradigma pelos diferentes governos da região (PEREYRA, 2011). Eduardo Domenech (2011), por sua vez, tem demonstrado como as estratégias de governabilidade migratória argentinas das últimas décadas incorporaram a linha discursiva dos direitos humanos, resultando em um controle mais rígido e acentuado, com um número bem mais expressivo de repatriações. No contexto brasileiro, igualmente, tal narrativa não tem se instalado sem uma percepção atenta e crítica (DIAS e SPRANDEL, 2010, 2011).

Em síntese, as organizações internacionais que lidam com a governabilidade migratória não diferem de uma série de outras burocracias modernas que funcionam por projetos, respondendo a modelos de governança descentralizados e atrelados aos interesses de seus financiadores centrais. Essas estruturas empregam um conjunto enorme de profissionais bem treinados e vêm ampliando a influência de certa visão sobre o fenômeno migratório que atrela o linguajar dos direitos humanos ao imperativo de controle da mobili-

dade. Nessa seara, organizações com posições institucionais distintas tentam se reproduzir e empreender suas causas e disputas institucionais, operando não necessariamente na contenção de populações ou territórios, mas na organização e no controle eficiente da circulação de indivíduos e populações.

## Migração, segurança e direitos humanos na UE

A unificação conceitual entre os campos migratório e de justiça criminal passou a constituir uma linguagem hegemônica no seio da União Europeia ao longo das últimas décadas (DIAS, 2014). O bloco regional tem buscado reforçar a vigilância das fronteiras externas com propostas de tecnologias cada vez mais dispendiosas e questionáveis do ponto de vista dos direitos de migrantes e viajantes.<sup>10</sup> Tais transformações remetem ao próprio processo de desenvolvimento histórico-institucional do bloco e têm resultado na crescente criminalização de populações estrangeiras, com reflexos nada desprezíveis para aqueles que se deslocam no continente.<sup>11</sup>

Por sua vez, através de seus recursos e projetos, a União Europeia tem influenciado a orientação da política migratória no sentido de vinculá-la ao campo da justiça criminal. Não cabe aqui uma análise institucional extensa acerca das diferentes perspectivas e estruturas do bloco e da maneira ambígua como lidam com a temática das migrações. O mais produtivo, a meu ver, é destacar aspectos relativos às dinâmicas de gestão dos fluxos migratórios e à participação das organizações internacionais na difusão do vínculo entre migração e segurança/criminalidade.

Uma leitura da *Abordagem global da UE para a migração e a mobilidade (2011)* e dos *Relatórios anuais sobre imigração e asilo (2011, 2012, 2013)* deixa entrever as prioridades relativas a essas questões. É com base nesses documentos que muitas organiza-

---

10 Sobre esse assunto, ver Mulder (2012).

11 Segundo Aas e Bosworth (2013, p. vii): “In Europe, rapidly growing foreign population represent on average 20 per cent of prison inmates, reaching extraordinary highs in countries such as Switzerland (71,4%), Luxembourg (68,8%), Cyprus (58,9%), Greece (57,1%), and Belgium (44,2%). All states have criminalized at least some aspects of immigration, establishing networks of immigration detention centres and extending their powers to deport”.

ções desenvolvem seus projetos, já que os editais para concorrência pública seguem, por suposto, as diretrizes conceituais e políticas da *abordagem global* delineada pela Comissão Europeia.

As linhas conceituais desses editais costumam ser bem definidas e os atores que pleiteiam a aprovação de seus projetos devem necessariamente seguir tais orientações.<sup>12</sup> Outra atividade que a UE tem promovido desde 2008 são os *Diálogos em Matéria de Migração, Mobilidade e Segurança*. Esses Diálogos salientam a cooperação com países com tradição de envio de migrantes para a UE ou que pleiteiam a entrada no bloco regional, incluindo a prestação de assistência técnica e o reforço na gestão de suas fronteiras.

Tais Diálogos seguem, usualmente, os interesses da política externa dos principais financiadores do bloco regional e priorizam a intervenção em determinadas regiões e países, tendo em vista acontecimentos sócio-históricos relevantes. Essa dinâmica de atuação da Comissão por meio de projetos, diálogos e iniciativas regionais sinaliza para aspectos referidos à governabilidade dos fluxos migratórios, dado que a flexibilidade de tais instrumentos possibilita um alcance inimaginável a partir de estruturas burocráticas centralizadas.

Nas linhas discursivas desse grande financiador, portanto, o fenômeno migratório segue sendo tomado numa chave essencialmente “securitizada”, que incorpora como prioritária a “luta contra a criminalidade transnacional organizada, o terrorismo e a corrupção”, fazendo com que o enfoque das políticas recaia usualmente sobre o controle fronteiriço. Por sua vez, a mobilização de uma linguagem restritiva no endereçamento da temática migratória se ancora em noções polarizadas de “vítima” e “violador”, servindo para justificar ações de controle e vigilância.

Esses elementos ganharam uma materialidade sensível durante a pesquisa de campo junto a algumas organizações internacionais em Viena. O *International Centre for Migration Policy Development* (ICMPD), por exemplo, é uma organização intergovernamental

---

12 <sup>Em</sup> apresentação de um representante da Comissão Europeia realizada em Brasília em 25 de maio de 2011, os objetivos genéricos da “*abordagem global*” foram assim sintetizados: “maximização das vantagens da migração e desenvolvimento, boa gestão da migração laboral, luta contra a migração irregular, proteção dos migrantes da exploração e tráfico de pessoas e promoção do asilo e proteção internacional”.

européia de pequeno/médio porte que lida com a questão migratória. A instituição, fundada por Áustria e Suíça em 1993, num contexto de preocupação com a redefinição de fronteiras europeias, se propôs inicialmente a ajudar os Ministérios do Interior dos antigos países socialistas a desenvolver estruturas para lidar com o controle de fronteiras, provendo bases para a cooperação a partir de um arsenal técnico e de pesquisa aplicada. Esses diálogos foram gradativamente se modificando e incorporando novas regiões e contextos em função do crescimento da organização e das prioridades políticas de seu principal financiador, a União Europeia.

A instituição se sustenta, basicamente, com recursos oriundos da UE. Em uma checagem parcial de suas finanças, 80% das receitas são provenientes da Comissão, enquanto 20% decorrem de doações de países específicos, dependendo fundamentalmente da União Europeia para manter sua rotina de funcionamento (caderno de campo, 21 de maio de 2012). Assim como a OIM, o ICMPD cresce em conjunção com a dinâmica de expansão do mundo dos projetos.

Alguns elementos em sua rotina de funcionamento ajudam a mostrar de que maneira a proeminência da articulação entre segurança e migrações ganha corpo na prática de instituições vinculadas à governabilidade migratória. Enquanto o departamento de Administração de Fronteiras recebe recursos diretamente da UE para ações específicas ligadas à gestão fronteiriça, os demais departamentos precisam se ajustar à concorrência e disputa de fundos de editais públicos. Ou seja, a maneira mais ou menos perene de recebimento de recursos também corresponde às prioridades subtemáticas estabelecidas pela Comissão Europeia.

Na época em que realizei a pesquisa de campo, esse departamento era coordenado por um policial de carreira que havia sido “capacitado” previamente em um projeto do ICMPD no Leste Europeu em 2004. Esse dado se repete em outros departamentos, já que, com ele, quatro ou cinco ex-policiais faziam parte da equipe de funcionários, todos contratados a partir de projetos anteriormente conduzidos em seus países de origem. A aproximação dos campos migratório e de segurança ganha materialidade, nesse caso, no próprio perfil dos funcionários, que vinham das áreas de enfrentamento ao crime.

Além disso, elementos adicionais jogam luz sobre o destaque com que a questão migratória tem se associado ao campo da segurança. Em uma das salas de reunião da organização, por exemplo, sobre uma prateleira adjacente a livros e publicações, consta um conjunto de distintivos de corporações policiais de diferentes países dados como presentes em treinamentos ou seminários organizados pela instituição.

Essa constatação etnográfica reforça a percepção de que o campo migratório europeu contemporâneo vem sendo dominado por especialistas e *experts* da área de segurança que proferem palestras tematizando, por exemplo, a “falsificação de documentos” e as “soluções de fronteira inteligentes”.<sup>13</sup> A abordagem policial se torna, assim, uma linguagem rotineira para funcionários que atuam com a questão migratória e a expansão da linguagem criminal se consolida enquanto senso comum ao redefinir questões sociais em termos de segurança e de preocupações com “contrabando de migrantes”, “falsificação de documentos”, “tráfico de pessoas” e “imigração ilegal”.

Em um evento de capacitação e treinamento de autoridades de 14 países dos Balcãs e do Leste Europeu na área de “tráfico para exploração do trabalho forçado”, organizado pelo ICMPD, essa ênfase na “segurança” restou evidente. A *Organization for Security and Co-operation in Europe* (OSCE), que tem uma representante especial para o Combate ao Tráfico de Seres Humanos, enviou uma funcionária para a mesa de abertura, encarregada de tratar conceitualmente da referida temática.

O próprio fato de uma organização como a OSCE ter uma representação específica para lidar com o tráfico de pessoas evidencia a maneira como a questão da segurança tem avançado sobre pautas afetas à mobilidade humana. Preocupada com o fato de o tráfico de pessoas ser uma “ameaça transnacional muito grave à segurança na região da OSCE”, a representante falou da necessidade de se “reu-

---

13 Cito, por exemplo, minha participação no seminário *Travel Documents – How Secure Travel Documents are Today? Security Versus Smart Border Solutions*, que contou com a apresentação do sr. André Fake ten Caat, do Centro de Identificação de Fraudes e Documentos do Royal Netherlands Marechaussee em Amsterdã. Viena, ICMPD, 4 de setembro de 2012.

nir esforços” e “empreender atividades conjuntas” contra os males advindos da “escravidão moderna”. Ainda em sua fala, o tráfico figuraria como a antítese da “liberdade”, que seria “nosso mais profundo valor comum”.

O evento era financiado pelo governo da Holanda e o representante do Ministério das Relações Exteriores daquele país, que também participou da mesa de abertura, proferiu uma fala em sintonia com a representante da OSCE e direcionada às preocupações que deveriam orientar as autoridades presentes no encontro. Em sua interpretação, as remessas de imigrantes deveriam ser tratadas como potencial “lavagem de dinheiro” oriunda do tráfico de pessoas e as autoridades deveriam inspecionar com mais veemência as agências de viagem e as casas em que residem muitas pessoas dividindo o mesmo espaço. Nesse caso, o posicionamento do financiador representava o ímpeto de controle das práticas associadas à vida de imigrantes, como a desconfiança acerca do envio de remessas e da coabitação em habitações coletivas.

Muitas vezes, o papel das organizações internacionais acaba sendo o de ressignificar posições mais enfáticas de controle e segurança, o que se dá por meio da reapropriação de retóricas e discursos de direitos humanos. Nesse caso, o momento de sinceridade externado pelo representante holandês poderia ser revisto a partir de argumentos que enfatizam simultaneamente a necessidade de proteção do bem-estar dos imigrantes e da integridade das fronteiras territoriais.<sup>14</sup>

A consequência desse tipo de atuação, portanto, é que ideias mais abertamente restritivas em torno do deslocamento de estrangeiros tendem a ser substituídas por noções de controle eficiente e sistemático, atualizando pressupostos de governabilidade enraizados em

---

14 A ressignificação que menciono pode ser entrevista no conteúdo de um dos folhetos distribuídos pela OIM (2012): “States closer to the EU predominately focus on the approximation towards the EU standards and good practices with a view of a possible future EU membership, or at least gaining as much benefit as possible from the opportunities offered by the EU within the Eastern Partnership, in particular the facilitated visa regime, whereas other countries aim specifically at enhancing their national capacity to better cope with an unprecedented increase in the cross-border flows of persons and goods, while at the same time ensuring the integrity of their borders and safeguarding their national economies against transnational threats”.

instituições estatais. É nesse sentido que o papel das organizações internacionais na difusão de estratégias, linguagens e tecnologias de vigilância e controle de populações deve ser considerado.

### Considerações finais

As reflexões apresentadas buscam descrever o papel de determinados organismos internacionais na padronização de visões hegemônicas acerca do fenômeno migratório e na consolidação de lógicas de “governança internacional das fronteiras”. Nesse sentido, foi dado destaque à reapropriação de discursos de direitos humanos para a efetivação de práticas de vigilância e controle, o que concorre para a transnacionalização *de facto* da política migratória (SASSEN, 2003).

Nunca é demais reiterar que, se a legitimidade dessas organizações é potencializada pela imparcialidade que outorgam a suas atividades “técnicas”, sua atuação se dá em estreita simbiose e dependência dos financiadores de seus projetos. Por isso, também procurei mostrar como essas instituições têm reforçado a aproximação da questão migratória ao campo da justiça criminal, o que corresponde a interpretações hegemônicas difundidas no âmbito do bloco regional europeu e de grandes financiadores internacionais.

As reflexões expostas enfatizam como essas organizações têm ajudado os Estados que as financiam a construir uma nova semântica da gestão migratória, tornando mais palatável a implementação de sistemas eficazes de vigilância e controle da mobilidade.

### Referências

ANDRIJASEVIC, Rutivica; WALTERS, William. The International Organization for Migration and the international government of borders. *Environment and Planning D: Society and Space*, n. 28, p. 977-999, 2010.

ARENDDT, Hanna. *Eichmann em Jerusalém – um relato sobre a banalidade do mal*. São Paulo: Companhia das Letras, 2013.

COMISSÃO EUROPEIA. *Ação da UE em matéria de pressões migratórias – uma resposta estratégica*. Bruxelas: UE, 2012.

\_\_\_\_\_. *2º Relatório Anual sobre a Imigração e o Asilo*. Bruxelas: UE, 2011.

\_\_\_\_\_. *3º Relatório Anual sobre a Imigração e o Asilo*. Bruxelas: UE, 2012.

\_\_\_\_\_. *4º Relatório Anual sobre a Imigração e o Asilo*. Bruxelas: UE, 2013.

\_\_\_\_\_. *Programa Temático – Migração e Asilo (2007-2013)*. Abordagem global para as migrações. Bruxelas: UE, 2008.

DEZALAY, Yves; GARTH, Bryant G. *The internationalization of palace wars: lawyers, economists, and the contest to transform Latin American States*. Chicago: The University of Chicago Press, 2002.

DIAS, Guilherme M. *Migração e crime: desconstrução das políticas de segurança e tráfico de pessoas*. Tese (doutorado em Antropologia Social). Campinas: Universidade Estadual de Campinas, 2014.

\_\_\_\_\_.; SPRANDEL, Marcia A. A temática do tráfico de pessoas no contexto brasileiro. *Revista Interdisciplinar de Mobilidade Humana (REMHU)*, n. 35, p. 155-170, 2010.

\_\_\_\_\_. Reflexões sobre políticas para migrações e tráfico de pessoas no Brasil. *Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana (REMHU)*, Brasília, n. 37, p. 59-77, 2011.

DOMENECH, Eduardo. La gobernabilidad migratoria en la Argentina: hacia la instauración de políticas de control con ‘rostro humano’. In: CONGRESO DE LA RED INTERNACIONAL DE MIGRACIÓN Y DESAROLLO, IV, Quito, 2011. Quito, Ecuador: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, 18-20 maio 2011.

DUARTE, Luiz Fernando Dias. Antropologia e Desenvolvimento: o estado das artes. In: *CONFERÊNCIA DE DESENVOLVIMENTO (CODE), II. Anais... ABA, 2011*. (Projeto Desafios e perspectivas antropológicas).

FELDMAN, Gregory. Illuminating the apparatus: steps toward a nonlocal ethnography of global governance. In: SHORE, Cris; WRIGHT, Susan; PERÒ, David (Eds.). *Policy worlds: anthropology and the analysis of contemporary power*. Nova York: Berghan, 2011.

FELDMAN, Gregory. *The migration apparatus: security, labor, and policymaking in the European Union*. Standford: Standford University Press, 2012.

FRANK Düvell. “Human Rights watchdogs condemn IOM” Statewatch Bulletin, May, 2003.

GEIGER, Martin; PÉCOUD, Antoine. *The politics of international migration management*. Houndmills; Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2010.

GUDYNAS, Eduardo. Buen vivir: germinando alternativas al desarrollo. *América Latina en Movimiento*, Quito, n. 46, p. 1-462, 2011.

\_\_\_\_\_.; ACOSTA, Alberto. La renovación de la crítica al desarrollo y el buen vivir como alternativa. *Utopía y Praxis Latinoamericana*, v. 16, n. 53, p. 71-83, 2011.

HERZ, Mônica; HOFFMAN, Andrea R. *Organizações internacionais: história e práticas*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

INTERNATIONAL CENTRE FOR MIGRATION POLICY DEVELOPMENT (ICMPD). *EU Cooperation Instruments in the Field of Migration, Border Management & Protection*. [s. l.], 2013.

MAUSS, Marcel. Ensaio sobre a dádiva. In: \_\_\_\_\_. *Sociologia e antropologia*. São Paulo: Pedagógica e Universitária, 1974.

MULDER, Frank. Os segredos da fortaleza Europa. [s. l.], 2012. Disponível em: <http://www.presseurop.eu/pt/content/article/2804511-os-segredos-da-fortaleza-europa?xtor=RSS-9>.

NICAISE, Natacha C. La construction sociale de la générosité et la politique de développement européenne. *Revue Tiers Monde*, n. 200, p. 767-783, 2009.

PEREYRA, Silvana Santi. El nuevo orden migratorio global: el papel de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM). In: *ENCUENTRO DEL CENTRO DE REFLEXIÓN EN POLÍTICA INTERNACIONAL (CERPI)*, V; *JORNADAS DEL CENTRO DE ESTUDIOS SUDAMERICANOS (CENSUD)*, III, *La Plata*, 2011. *Anais... Argentina*: Universidad Nacional de La Plata, 2011.

QUIJANO, Aníbal. El fantasma del desarrollo en América Latina. *Revista Venezolana de Economía Y Ciencias Sociales*. Caracas: Universidad Central de Venezuela, v. 6, n. 2, p. 73-90, 2000.

RIBEIRO, Gustavo Lins. Poder, redes e ideologia no campo do desenvolvimento. *Novos Estudos Cebrap*, n. 80, p. 109-125, 2008.

SASSEN, Saskia. *Los espectros de la globalización*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 2003.

SCHROEDER, Peter. Antropologia do desenvolvimento: uma bibliografia introdutória. *Revista Antropológicas*, v. 15, n. 2, p. 199-226, 2004.

SERRANO, Maria Luz Estupiñán. *Acerca de la gobernanza y la gestión migratoria*. Crítica del papel de la OIM em el gobierno de la migración internacional y regional. Clasco, 2013. (*Série Documentos de Trabajo*).

SILVA, Kelly Cristiane da. *Paradoxos da autodeterminação: a construção do Estado-nação e práticas da ONU em Timor-Leste*. Tese (doutorado em Antropologia Social). Brasília: Universidade de Brasília, 2004.

SOUZA LIMA, Antonio Carlos de. Notas (muito) breves sobre a cooperação técnica internacional para o desenvolvimento. In: SILVA, Kelly Cristiane da; SIMIÃO, Daniel Schroeter (Orgs.). *Timor-Leste por trás do palco: cooperação internacional e a dialética da formação do Estado*. Belo Horizonte: UFMG, 2007.

*The Borders of Punishment: Migration, Citizenship, and Social Exclusion* edited by Katja Franko Aas, Mary Bosworth. Oxford and London: Oxford University Press, 2013

