

## ARTIGOS

Denise Marini Pereira <sup>I</sup>

Nicole Grell Macias Dalmiglio <sup>II</sup>

Tadeu Morato Maciel <sup>III</sup>

### O nexos segurança-desenvolvimento na certificação MigraCidades em Belém-PA (2020-2021)

The security-development nexus in the MigraCidades certification in Belém-PA (2020-2021)



#### RESUMO:

Este artigo busca contribuir para o debate sobre o aperfeiçoamento das políticas migratórias ao analisar a gestão das migrações em Belém (Pará), uma das primeiras cidades brasileiras a receber a certificação MigraCidades. Essa certificação tem como objetivo orientar os municípios no desenvolvimento de políticas migratórias, especialmente em relação ao fluxo de migrantes e indígenas venezuelanos da etnia Warao. Utilizando uma metodologia hipotético-dedutiva, a pesquisa foi baseada nos relatórios do MigraCidades de 2020 e 2021, revisão bibliográfica, relatórios técnicos de organizações governamentais e não-governamentais, além de notícias da mídia local e nacional. O estudo apresentou o processo de certificação e as especificidades jurídicas relacionadas ao fluxo migratório dos Warao, contextualizando o impacto dessa certificação no período anterior e posterior à sua implementação em Belém-PA. O objetivo central da pesquisa é verificar a efetividade das políticas migratórias em Belém-PA entre 2020 e 2021, no contexto da certificação MigraCidades. Os resultados indicam que, embora a referida certificação tenha impulsionado a criação de políticas migratórias, as ações desenvolvidas na cidade paraense permanecem restritas a medidas de assistência emergencial, ligadas à contínua burocratização do nexos segurança-desenvolvimento. Isso resulta em um controle temporário dos migrantes venezuelanos e indígenas Warao, os quais são frequentemente excluídos de políticas públicas inclusivas e duradouras, sendo vistos como ameaças à segurança e ao desenvolvimento local.

**Palavras-chave:** Política migratória; Certificação MigraCidades; Nexos segurança-desenvolvimento; Fluxo migratório venezuelano; Indígenas Warao

#### ABSTRACT:

This article aims to contribute to the debate on improving migration policies by analyzing the management of migration in Belém (Pará), one of the first Brazilian cities to receive the MigraCidades certification. This certification aims to guide municipalities in the development of migration policies, particularly regarding the influx of Venezuelan migrants and indigenous Warao people. Using a hypothetical-deductive methodology, the research was based on the MigraCidades reports from 2020 and 2021, a literature review, technical reports from governmental and non-governmental organizations, as well as news from local and national media. The study presented the certification process and the legal specificities related to the migratory flow of the Warao people, contextualizing the impact of this certification before and after its implementation in Belém-PA. The main objective of the research is to verify the effectiveness of migration policies in Belém-PA between 2020 and 2021, in the context of the MigraCidades certification. The results indicate that, although the aforementioned certification has driven the creation of migration policies, the actions developed in this city of Pará remain restricted to emergency assistance measures, linked to the ongoing bureaucratization of the security-development nexus. This results in temporary control over Venezuelan migrants and indigenous Warao, who are often excluded from inclusive and long-term public policies, being perceived as threats to local security and development.

**Keywords:** Migration policy; MigraCidades certification; Security-development nexus; Venezuelan migratory flow; Indigenous Warao

<sup>I</sup> Doutora em Estudos Estratégicos da Defesa e da Segurança pela Universidade Federal Fluminense, Niterói, RJ, Brasil.  
dmarini@id.uff.br,  <https://orcid.org/0000-0003-1587-4600>

<sup>II</sup> Mestra em Gestão de Políticas Públicas pela Universidade de São Paulo; Pesquisadora, Universidade de São Paulo, São Paulo, SP, Brasil.  
nicolegrell@usp.br,  <https://orcid.org/0000-0002-6288-9883>

<sup>III</sup> Doutor em Ciências Humanas e Sociais pela Universidade Federal do ABC; Professor, Universidade Federal Fluminense, Niterói, RJ, Brasil.  
tadeummaciell@gmail.com,  <https://orcid.org/0000-0003-2591-4557>

## INTRODUÇÃO

Nos últimos anos, diferentes localidades do Brasil passaram a ser pressionadas a lidar com a presença definitiva ou temporária de migrantes internacionais<sup>1</sup>, especialmente após 2018 com a instalação da Força-Tarefa Logística Humanitária - Operação Acolhida. Esta foi a resposta emergencial do governo federal brasileiro – em parceria com órgãos governamentais, Organizações Não Governamentais (ONGs), Organizações Internacionais (OIs) e entidades civis (públicas e privadas) – à chegada do crescente fluxo migratório venezuelano, na área limítrofe da fronteira da Venezuela com o estado de Roraima. Dentre as ações que estruturaram a referida operação, ressaltam-se o ordenamento da fronteira, o acolhimento e a interiorização de migrantes. Esta última motivou governos municipais brasileiros a desenvolverem ações estratégicas para a inclusão socioeconômica dos migrantes venezuelanos na sociedade brasileira.

Neste contexto, em 2020, surgiu o processo de certificação MigraCidades<sup>2</sup>, como iniciativa da Organização Internacional para as Migrações (OIM), junto à Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) e à Escola Nacional de Administração Pública (ENAP). Seu objetivo é o de informar e fortalecer governos municipais no desenvolvimento de capacidades que venham a concretizar o alcance de um dos Objetivos de Desenvolvimento

Sustentável (ODS) do sistema das Nações Unidas (ONU), a saber: a implementação de políticas voltadas para a migração. Esse processo de certificação inclui diversas etapas que, ao final, constituem um relatório elaborado pelo próprio governo local, de forma a indicar suas prioridades para consolidar políticas de acordo com as recomendações da OIM e a equipe que certificará o município.

Desse modo, a questão central que este artigo busca responder é: De que forma a certificação MigraCidades influenciou o desenvolvimento de políticas migratórias em Belém e quais as implicações dessa certificação para o fluxo migratório dos indígenas Warao? Sendo assim, este trabalho tem como objetivo investigar como a cidade de Belém (no estado do Pará), um dos municípios da região Norte do país que mais tem acolhido indígenas venezuelanos da etnia Warao<sup>3</sup>, definiu e desenvolveu estratégias para implementar políticas voltadas para a migração a partir da certificação MigraCidades entre 2020 e 2021. As práticas reportadas pelo relatório de diagnóstico MigraCidades, conforme apresentado, demonstram certo empenho do poder público de Belém-PA em desenvolver e aprimorar políticas voltadas para os migrantes.

Não obstante, a hipótese deste texto é que essas práticas também revelam uma instrumentalização da referida certificação, visando um aparente controle *ad hoc* e provisório da migração vene-

zuelana, estruturado sob o nexo entre segurança e desenvolvimento. A forma como se estabelece o referido vínculo entre segurança e desenvolvimento em torno dessa questão migratória compreende, ao nosso ver, a condição de vulnerabilidade do migrante como uma ameaça tanto à segurança quanto ao desenvolvimento. Como consequência, conforme será argumentado, as medidas de caráter assistencialistas são entendidas como a única solução possível para essa questão, desconsiderando as trajetórias dos migrantes e a possibilidade de incluí-los na formulação de políticas voltadas para a migração.

Num primeiro momento é apresentado em que consiste o processo de certificação do MigraCidades, assim como as especificidades jurídicas relacionadas ao fluxo de migrantes e indígenas venezuelanos da etnia Warao no Brasil e suas relações a partir da Teoria Crítica de Direitos Humanos e o nexo segurança-desenvolvimento. Em seguida são apresentados alguns dados desse fluxo migratório para Belém-PA, referentes ao período anterior à participação deste município no processo de obtenção da referida certificação. Posteriormente, à luz dos referenciais teóricos, são apresentados e debatidos os relatórios de 2020 e 2021<sup>4</sup> elaborados pelo município e remetidos ao MigraCidades. Por fim, é realizada uma avaliação analítica dos aspectos abordados por este trabalho.

A metodologia utilizada foi a hipotético-

dedutiva, sem a aspiração de alcançar verdades universais e absolutas, e sim aproximar-se do conhecimento da realidade, tendo como base a correlação entre as informações reportadas pelo relatório de diagnóstico MigraCidades do município de Belém-PA e a revisão bibliográfica. O método hipotético-dedutivo foi escolhido com o objetivo de testar a hipótese de que as políticas implementadas em Belém-PA, sob a certificação MigraCidades, estariam mais focadas em medidas emergenciais e de controle do que em políticas migratórias inclusivas e duradouras. Para tanto, foram analisados os relatórios oficiais de MigraCidades, complementados por uma revisão bibliográfica que permitiu contextualizar teoricamente o nexo entre segurança e desenvolvimento. Além disso, foram utilizados relatórios técnicos emitidos por organizações governamentais, como a Fundação Papa João XXIII (FUNPAPA), e internacionais, como o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR) e o Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), que forneceram dados empíricos sobre as condições de abrigo e assistência aos migrantes Warao na cidade de Belém. Para complementar a análise, também foram consultadas notícias da mídia local e nacional, o que permitiu uma compreensão mais ampla sobre a percepção pública e o impacto das políticas implementadas.

## MIGRACIDADES, A QUESTÃO WARAO E O NEXO SEGURANÇA-DESENVOLVIMENTO

O processo de certificação MigraCidades é constituído pelas etapas de inscrição, diagnóstico, priorização, certificação e monitoramento. Para a realização da primeira etapa é aberta uma chamada pública aos municípios e estados brasileiros, para se candidatarem no processo através da indicação de uma pessoa de referência local. Na segunda etapa, o representante do governo local é convidado a preencher o Formulário de Diagnóstico Situacional que registra o potencial de governança migratória a ser desenvolvido em suas dez dimensões. Essas se dividem em dois grupos, sendo o primeiro destinado a analisar o desenho de políticas locais (estrutura institucional de governança e estratégia local, capacitação de servidores públicos, participação social e cultural de migrantes, transparência e acesso à informação para migrantes). O segundo grupo avalia o acesso a direitos (saúde, educação, assistência e proteção social, mercado de trabalho, e acolhimento e serviços de proteção por gênero, LGBTQIA+ e igualdade racial) relacionados à integração e ao bem-estar dos migrantes internacionais.

Em seguida, o representante do município para a certificação indica quais serão as priorida-

des do governo local para desenvolver e consolidar políticas de migração durante a próxima etapa, considerando as recomendações da equipe de certificação. Vale pontuar que o MigraCidades se utiliza do conceito de “políticas de migração planejadas e bem geridas”, estabelecido pela Meta 10.7 do ODS (OIM, 2021, s.p). A OIM definiu este conceito através do Marco de Governança da Migração (*Migration Governance Framework – MIGOF*), em que são estabelecidos os elementos basilares para uma boa governança migratória, que, posteriormente, também subsidiaram a construção de um conjunto de 90 indicadores (*Migration Governance Indicators – MGI*) para os governos identificarem a abrangência de suas estruturas de governança da migração.

As mencionadas prioridades são levantadas a partir de diálogos articulados entre a pessoa de referência local e os responsáveis pela execução de atividades, nas mais diferentes áreas do governo municipal que se relacionam com a migração. Assim, como quesito obrigatório para a obtenção da certificação, as respostas do governo local são consolidadas em um relatório. Este, por sua vez, subsidiará a etapa de monitoramento. As dimensões abrangidas e as etapas do processo de certificação MigraCidades apontam para a conformação de mecanismos técnicos, que buscam aferir objetivamente indicadores e critérios mensuráveis em políticas públicas internacionais, declaradamente

reconhecidos pela OIM. O objetivo é cumprir a supramencionada Meta 10.7 dos ODS, que se propõe a “facilitar a migração e a mobilidade ordenada, segura, regular e responsável das pessoas, inclusive por meio da implementação de políticas de migração planejadas e bem geridas” (MIGRACIDADES, 2021; p. 5).

O conceito de políticas públicas é complexo e, conforme enfatizado por diversos autores, pode ser definido sob diferentes perspectivas. Como Mead (1995) sugere, políticas públicas são o campo dentro do estudo da política que analisa o governo em relação a grandes questões públicas. Já Dye (1984) sintetiza essa definição ao afirmar que políticas públicas são o que o governo escolhe fazer ou não fazer. Peters (1986) amplia essa visão, definindo políticas públicas como a soma das atividades governamentais, que influenciam diretamente ou indiretamente a vida dos cidadãos. No entanto, a definição clássica proposta por Harold Lasswell continua sendo uma das mais influentes, compreendendo que as políticas públicas estão ligadas a responder perguntas – tais como, quem ganha o quê, por que e que diferença faz –, destacando a natureza distributiva e decisória envolvida no processo de formulação das mesmas (LASSWELL, 1958). Essa multiplicidade de definições evidencia a complexidade e abrangência do conceito, especialmente quando aplicado a questões migratórias que envolvem diferentes níveis de

governança e contextos culturais, como o dos migrantes indígenas Warao.

Diante desse debate sobre políticas públicas, a demanda por ofertar maior amparo à questão migratória assume um lugar central no cenário internacional contemporâneo. Nessa dinâmica, a perspectiva de garantir uma migração segura, ordenada e regular para as mais diversas populações ganha espaço, embora atravessada por inúmeras contradições. Segundo Galegos (2018), foi a dualidade do termo migração segura que viabilizou sua aceitação internacional, uma vez que essa expressão é passível de ser compreendida a partir das perspectivas de Segurança Nacional<sup>5</sup> e Segurança Humana<sup>6</sup>. Essa compreensão dúbia do termo tanto é evidente que o próprio relatório de revisão do Pacto Mundial para a Migração reconhece que o discurso de migração segura, ordenada e regular tem levado à conformação de duas realidades distintas. A primeira figura por meio de discursos humanitários majoritariamente defendidos por membros de organizações da sociedade civil; enquanto a segunda se realiza através de discursos autoritários de ampliação dos meios de controle, geralmente realizados por representantes estatais, principalmente após o contexto da pandemia de COVID-19 (OIM, 2022).

Cabe ressaltar que a segurança humana surge como uma redefinição do conceito de segurança, incorporada por Estados, Organizações In-

ternacionais, Regionais e Não Governamentais. Embora controversa, a segurança humana já está amplamente presente no debate acadêmico e político. Conforme apresentado por Rocha (2017), esse conceito se baseia em ideais presentes na Carta das Nações Unidas de 1945 e em outros instrumentos internacionais que buscam uma segurança focada nas pessoas, em vez de se centrar nos Estados. Rocha destaca que o termo "segurança humana" emergiu no início da década de 1990 como um dispositivo intelectual e de *advocacy*, utilizado para conectar diferentes preocupações sobre proteção, direitos e bem-estar individual. O conceito foi formalizado no Relatório de Desenvolvimento Humano (RDH) do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) de 1994, que definiu a segurança humana como centrada no indivíduo e nas suas liberdades, considerando essa definição um marco para essa abordagem.

A noção de segurança humana, conforme definida pelo PNUD, propõe que a segurança dos indivíduos deve ser a prioridade das políticas públicas, contrastando com a visão de segurança tradicional, que se centra na proteção do Estado. No caso dos migrantes Warao, o enfoque desse texto, essa abordagem humanitária é essencial para garantir que suas necessidades específicas sejam atendidas, evitando que sejam tratados como ameaças à segurança nacional (OIM, 2022). Além disso, Rocha (2017) ressalta que o conceito de se-

gurança humana foi amplamente discutido em esferas internacionais, com a participação de diversos Estados-Membros e acadêmicos, que contribuíram para ampliar a definição original proposta pelo PNUD, levando em consideração as vulnerabilidades específicas de populações marginalizadas, como migrantes e povos indígenas. Todavia, o que se vê na política internacional é a mobilização interessada do conceito de segurança humana, muito sensível aos interesses políticos e relações de poder estabelecidas, fazendo com que determinadas populações sejam tratadas como mais merecedoras de segurança e direitos humanos do que outras, havendo, portanto, uma vulnerabilidade diferencial que não é devidamente problematizada (BRITO, 2023).

Nesse sentido, de acordo com Herrera Flores (2002), a imigração deveria ser interpretada como uma problemática explícita de implicações culturais agravadas pela assimetria na distribuição de riquezas. Assim, transpondo a ideia tradicional que interpreta os Direitos Humanos (DH) como produtos de uma determinada cultura, a corrente crítica assume que tais direitos derivam de processos permanentes das lutas sociais pela dignidade da pessoa humana, definida a partir de diferentes pontos de vista (SILVEIRA; ROCASOLANO, 2010; HERRERA FLORES, 2009). A teoria crítica de Herrera Flores (2009) enfatiza que os Direitos Humanos são produtos de lutas históricas contra desigualda-

des sociais e econômicas, o que é altamente relevante ao se tratar de migrantes indígenas como os Warao, que enfrentam tanto a marginalização econômica quanto a cultural. Políticas públicas que ignoram essas assimetrias estruturais acabam por perpetuar a exclusão desses grupos vulneráveis. A migração Warao reflete essas desigualdades e, conforme Herrera Flores (2002), as políticas que não reconhecem essas lutas podem falhar em garantir a verdadeira dignidade dos migrantes.

Os Direitos Humanos, a partir do olhar contextual e crítico de Herrera Flores (2009), deveriam ser interpretados como produtos culturais, com origens históricas que resultam de processos reativos, amplamente integrados aos contextos de enfrentamento das desigualdades decorrentes de um sistema capitalista. Dessa forma, o autor trata o fenômeno da imigração como algo condicionado pelas assimetrias presentes no processo de globalização neoliberal, responsável por acentuar as desigualdades socioeconômicas entre as grandes potências e países em desenvolvimento (HERRERA FLORES, 2002). Desta forma, ao relacionar a teoria crítica à temática de imigração fica evidente a necessidade de identificar e compreender o contexto em que esses fluxos migratórios estão inseridos e quais os fatores que impulsionaram o deslocamento desses indivíduos.

No caso da migração venezuelana para o Brasil, surge um fator que agrava a complexidade

do evento: a dupla condição de migrante e indígena do povo Warao. Esse povo originário se situava tradicionalmente nos canais do Delta Orinoco e nas proximidades da Guayana Esequiba e dos estados de Bolívar, Monagar e Sucre.

Figura 1 – Mapa do território originário dos Warao (contorno em vermelho)



Fonte: Souza (2019, p. 47)

No entanto, desde a década de 1960 os Warao vivenciaram um processo de deslocamento interno<sup>7</sup> no território venezuelano decorrente de impactos socioambientais resultantes de projetos que impactaram os territórios que ocupavam tradicionalmente (HEINEN, 2011). Com a crise econômica e política da Venezuela, a partir de 2015, a grande maioria dos Warao se deslocaram de Tucupita para a cidade de Pacaraima (no estado de Roraima), primeiro município brasileiro quando se cruza a fronteira da Venezuela com o Brasil (CIRINO, 2020). Por se tratar de uma etnia que não é originária do território brasileiro e nem de áreas fronteiriças, essas pessoas são reconhecidas pela

legislação brasileira como migrantes internacionais.

Nesse contexto, uma das principais indagações a respeito da indianidade<sup>8</sup> desse fluxo migratório está relacionada aos direitos indígenas, consagrados pela Constituição Federal de 1988 (CF 88). Em seu artigo 231, é reconhecido aos indígenas o direito à organização social, costumes, idioma, cultura e o usufruto exclusivo das terras tradicionalmente ocupadas (BRASIL, 1988). No entanto, mesmo os Warao não possuindo terras originárias em território brasileiro não há impedimentos legais para o exercício dos demais direitos indígenas, pois não há condicionamento desses ao lócus físico. Ademais, a Lei 5.371/67, que deu origem à Fundação Nacional do Índio (Funai), assim como o Decreto 9.010/2017, que regulamenta seu estatuto, não restringem seu escopo de atuação e de representação aos indígenas brasileiros ou transfronteiriços, cabendo a esse órgão a proteção e promoção dos direitos dos povos indígenas tanto coletivos como individuais no Brasil (CIRINO, 2020).

De acordo com o direito à assistência e defesa técnica especial que constam no artigo 232 da Constituição Federal de 1988, cabe tanto à Funai como ao Ministério Público assumir a representação judicial dos Warao. Nesse sentido, havendo direitos e interesses legítimos que os imigrantes indígenas tencionem postular em juízo ou via administrativa, como a expedição de documentos

personais, cabe a essas instituições atendê-los. Esses órgãos também podem atuar na fiscalização dos procedimentos de consulta prévia, um direito reconhecido aos Warao, no que se refere a políticas governamentais que tangem aos seus interesses diretos. Um exemplo dessas políticas seria o processo de interiorização dos migrantes venezuelanos, o qual deve ser definido coletivamente pelos indígenas, podendo ser autorizado apenas após o consentimento livre e informado dos mesmos (XAVIER, 2021).

Outro dispositivo com força de lei é a Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT) de 1989, que reconhece em seu item 2 do artigo 1º que “a consciência de sua identidade indígena ou tribal deverá ser considerada como critério fundamental para determinar os grupos aos que se aplicam as disposições da presente Convenção” (BRASIL, 2004). A Convenção também dispõe em seu artigo 2º sobre a responsabilidade que os Estados têm de salvaguardar esses direitos. Os migrantes indígenas possuem ainda o amparo da Declaração das Nações Unidas dos Direitos dos Povos Indígenas de 2007, que foi assinada pelo Brasil. Esta lhes concede em seu artigo 1º o direito, a título coletivo e/ou individual, ao pleno desfrute de todos os direitos e liberdades fundamentais reconhecidos pela Carta das Nações Unidas de 1948<sup>9</sup>.

Essa característica específica dos migrantes

indígenas Warao requer das autoridades brasileiras um protocolo diferenciado para o encaminhamento dos processos, relacionados à imigração desses indivíduos. O Estado deveria tratá-los levando em consideração os direitos coletivos desse grupo étnico, mesmo ele não sendo originário do território brasileiro, em função da terra não ser um requisito legal para o reconhecimento da condição de indígena coletiva e/ou individualmente.

Cada fluxo migratório possui características próprias e, por sua vez, cada migrante possui necessidades distintas em função dos motivos que os levaram a buscar abrigo em outro território. Ignorar esses aspectos é negar a dignidade almejada por cada um desses seres humanos. Ações políticas que desconsiderem essas especificidades são prejudiciais do ponto de vista de proteção e garantias de acesso aos Direitos Humanos e fomentam a discussão sobre fluxos migratórios a partir de paralelos estabelecidos entre os conceitos de segurança e desenvolvimento.

Embora frequentemente associado à nova ordem mundial dos anos 1990, o vínculo entre segurança e desenvolvimento já existia durante a Guerra Fria. Haag (2004) observa que, naquela época, as políticas de desenvolvimento não eram focadas na redução de conflitos, mas sim no crescimento econômico e na lealdade política dos países em desenvolvimento, moldadas pela geopolítica do capitalismo e comunismo. Assim, o desen-

volvimento era parte das questões estratégicas. No pós-Guerra Fria, o nexa entre segurança e desenvolvimento assume novas dimensões, à medida que o cenário internacional se transforma, com a maior atenção às chamadas novas ameaças à segurança internacional (tais como terrorismos, tráfico diversos, epidemias em larga escala, violações massivas de direitos humanos, degradação ambiental e os expressivos fluxos migratórios) (MACIEL; DUARTE, 2019).

Por um lado, emergem discursos e políticas públicas que demonstram como a segurança não se limitaria à proteção territorial, ganhando espaço para a segurança humana, que abrange o acesso a recursos básicos, educação e saúde. Por outro lado, o desenvolvimento humano é visto como uma condição para processos de estabelecimento de determinada ordem e paz. Essa interconexão se reflete em iniciativas que buscam não apenas a estabilização de regiões em conflito, mas também o fortalecimento de instituições, a partir da perspectiva liberal de promoção de direitos humanos e o desenvolvimento sustentável (DUFFIELD, 2007).

Apesar desses dois conceitos terem adquirido diferentes significados, ao longo do tempo, em documentos de orientação de política internacional, como a Agenda 2030 da ONU com os seus 17 ODS, certas falácias na abordagem conceitual e metodológica permanecem. Pela análise de Siqueira, Guerra e Passos (2022), há uma contínua buro-

cratização do nexos segurança-desenvolvimento, que pode ser identificável a partir de três mitos: o da quantificação; o da empregabilidade e o do desenvolvimentismo.

Para os autores, o mito da quantificação se justifica pela necessidade de marcadores quantitativos mensurarem a abrangência e a falibilidade de políticas de paz, segurança, ajuda humanitária e de suporte do desenvolvimento. Isso se dá sob o pretexto cientificista de que os dados numéricos promoveriam a transparência e a idoneidade dos projetos, relegando-se, assim, os aspectos qualitativos. Apesar dos números serem fundamentais para o desenvolvimento de políticas públicas, inclusive de migração, eles não são suficientes para abranger o todo do conteúdo político da realidade. Nesse sentido, os autores atestam que a mensuração de dados, exclusivamente quantificáveis, ignoram um princípio central da teoria do desenvolvimento, o de que os programas mais transformacionais são os mais difíceis de se aferir de forma quantitativa (SIQUEIRA; GUERRA; PASSOS, 2022).

Em relação ao mito da empregabilidade, os autores explicam que esse se funda na concepção de que o indivíduo, especialmente o jovem, em seu estado de ócio (desempregados e não escolarizados) representa perigo à garantia da segurança e do desenvolvimento na sociedade na qual ele está inserido. Isso porque o desemprego seria uma condição de vulnerabilidade que aumenta a possibili-

dade de o indivíduo aderir a grupos violentos, aumentando assim, a criminalidade social. Dessa forma, respalda-se o pensamento moderno de que o vínculo empregatício, fomentado pelo discurso meritocrático, e almejado pela juventude, seria a solução para evitar a adesão juvenil à criminalidade local.

Esse mito da empregabilidade retoma raízes históricas e escravistas, passando pela marginalização das periferias e desemboca na rejeição xenofóbica a imigrantes. Siqueira, Guerra e Passos (2022) evidenciam que essa concepção não atenta para a qualidade dos empregos, priorizando uma empregabilidade precarizada, além de fomentar a legitimação de políticas públicas que criminalizam parte da população desempregada. Os autores demonstram que essa racionalidade reproduzida por organizações e agências internacionais de ajuda para o desenvolvimento não se sustenta. Por exemplo, o relatório da Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (CEPAL) de 2019, segundo os autores, constatou que, na região, a maioria dos homens pobres ou em condição de extrema pobreza estão empregados.

Por fim, o mito do desenvolvimentismo discorre sobre a correlação entre a promoção do desenvolvimento e a geração de paz e segurança, compreendendo que a ausência de desenvolvimento corrobora a vigência de altos índices de violência. Conforme Siqueira, Guerra e Passos (2022),

essa lógica não corresponde à realidade inconteste de que políticas de desenvolvimento (convencionais e até mesmo sustentáveis) impactam positivamente os grupos sociais tradicionais (indígenas, quilombolas e ribeirinhos), principalmente em regiões rurais de países do Sul Global, onde são alvos de expropriações, violências físicas e culturais, muitas vezes levando-as ao extermínio. Os autores respaldam essa análise crítica e mais aprofundada pela compreensão da violência ocasionada pelo desenvolvimento em sua dimensão histórica e interligada a diferentes territórios e temporalidades, podendo mudar apenas os grupos sociais aos quais ela é direcionada.

Portanto, o processo de certificação Migra-Cidades se fundamenta em indicadores e critérios mensuráveis por políticas públicas internacionais, e, ao mesmo tempo, os migrantes indígenas venezuelanos da etnia Warao demandam por políticas específicas. Diante desse cenário, é válido analisar em que medida essa certificação se manifesta como uma contínua burocratização do nexo segurança-desenvolvimento, e também acerca da efetividade dessas políticas, tendo em vista o cotidiano dos migrantes e do município nos quais eles se inserem.

## BELÉM-PA E O FLUXO MIGRATÓRIO WARAO: POLÍTICAS DE ACOLHIMENTO ENTRE ESFERAS GOVERNAMENTAIS E INTERNACIONAIS

Com o agravamento da crise política, econômica e humanitária da Venezuela, em 2019, o Brasil passou a ser o quinto país da América do Sul que mais recebeu venezuelanos - cerca de 168 mil (ACNUR, 2019). Belém-PA não está entre as cidades brasileiras mais impactadas pela chegada desse fluxo migratório, mas é uma das cidades da região Norte do país que mais tem recepcionado indígenas venezuelanos da etnia Warao, junto com Boa Vista e Pacaraima (no estado de Roraima), Manaus (no estado do Amazonas) e Santarém (no estado do Pará) (SILVA; TORELLY, 2018; G1 PARÁ, 2018a).

Há discrepâncias e descontinuidades nos registros sobre o quantitativo desses migrantes internacionais na capital paraense. A Secretaria de Assistência Social, Emprego e Renda do Pará (SEASTER) informou que, desde 2014, a migração de indígenas venezuelanos ocorre para os estados de Roraima e do Amazonas, e os que chegaram à Belém-PA (72 pessoas registradas em 2017) majoritariamente partiram de Manaus-AM (AGÊNCIA BELÉM, 2017; Agência Pará, 2017). A referida secretaria também apontou que no ano de 2018

existia o registro de 323 indígenas venezuelanos no estado do Pará, dos quais 228 estariam em Belém-PA (G1 PARÁ, 2018b).

Já o relatório MigraCidades (2021) menciona apenas cerca de 11 venezuelanos que chegaram ao município belenense através do processo de interiorização desenvolvido pelo Governo Federal (Operação Acolhida) no período entre abril de 2018 e agosto de 2021. Esse processo oficialmente se destina a reduzir a pressão sobre os serviços públicos do estado de Roraima, decorrente do crescimento exponencial do fluxo de migrantes oriundos da Venezuela, e se compromete a incluir socioeconomicamente esses migrantes na sociedade brasileira em outras localidades do território nacional (BRASIL, 2021).

Outra fonte de dados, o Relatório das Violações contra Imigrantes Venezuelanos no Brasil, do Conselho Nacional dos Direitos Humanos (CNDH), mencionou que até 2018 “cerca de 100 Waraos circulam ou circularam por Belém-PA, tendo sido inicialmente alocados em pequenos abrigos na região central da cidade” (CNDH, 2018, p. 12). Além disso, o relatório informa que, desde julho de 2017, os indígenas Warao que vieram da Venezuela para Belém-PA são atendidos pela Secretaria de Estado de Saúde Pública do Governo do Pará (SESPA) (CNDH, 2018).

Em 2019, a Secretaria de Saúde de Belém-PA teria informado que até aquele momento, 548

indígenas da etnia Warao estariam vivendo no município (MATOS, 2019). A Fundação Papa João XXIII (FUNPAPA), órgão gestor de assistência social do município, também se aproxima desse número ao informar que cerca de 520 Waraos estavam solicitando refúgio na capital paraense em 2019, e, em 2020, cerca de 500 deles estariam vivendo no município (FUNPAPA, ACNUR; UNICEF, 2020; SILVA; MIRANDA; LIMA, 2020;).

O relatório do CNDH (2018) também apresenta que, em setembro de 2017, o governo municipal, junto ao governo estadual, pactuou uma coordenação de Vigilância Epidemiológica no município para atender essa população. Além disso, o governo também iniciou a construção de um Plano de Ações de Saúde, voltado especificamente para os imigrantes indígenas venezuelanos. Porém, no texto documental há o relato de representantes da sociedade civil Cáritas de que, tanto o estado, quanto o município, não estariam prestando atenção adequada aos Warao. As áreas mais sensíveis seriam o atendimento de serviços de saúde (atenção básica ou hospitalar), segurança (relatos de violência, agressões e crianças desacompanhadas) e abrigamento (baixa capacidade em infraestrutura para o atendimento da demanda, com condições precária e escassez de recursos básicos).

No mesmo relatório, a Defensoria Pública da União (DPU) também confirmou as impressões da sociedade civil no que se refere ao fato de

“quase nenhum indígena possuir Carteira de Trabalho e Previdência Social (CTPS)”. Isso ocorria em função de haver um entendimento não formalizado dos agentes municipais (FUNPAPA) e do estado (SEASTER) de que a concessão de tal documento apenas se justificaria após o desenvolvimento de um programa de capacitação para o mercado de trabalho, “sem considerar sua importância como documentação” (CNDH, 2018, p. 13).

No anunciado relatório, há o relato da Defensoria Pública do Estado do Pará (DPE-PA) quanto à sua atuação em vários conflitos com o Conselho Tutelar. Um deles referiu-se ao registro de uma decisão do referido, de abrigar provisoriamente uma criança Warao alegando seu abandono na rua pela mãe e utilização do filho para pedir esmola. Tal decisão foi caracterizada pela DPE-PA como uma visão autoritária e repressiva do Conselho Tutelar no tratamento da situação. Isso porque, segundo a própria DPE-PA, o adequado<sup>10</sup> seria que toda a família saísse da situação de rua e não apenas a criança (CNDH, 2018, p. 14).

Dentre as informações prestadas pela Polícia Federal (PF) atuante em Belém-PA ao relatório do CNDH (2018), destaca-se a de que a maioria dos imigrantes venezuelanos que ali chegavam eram indígenas analfabetos ou com pouca escolaridade. Além disso, a PF destacou que não havia registros de prisão de venezuelanos indígenas ou não indígenas pela instituição, e que inexistiam processos

na Justiça Federal que envolvessem esses migrantes.

Entretanto, um dos maiores desafios apresentados pelos agentes públicos locais e da sociedade civil de Belém-PA é o fato de muitos indígenas venezuelanos estarem em situação de vulnerabilidade. Tal condição estaria vinculada tanto à baixa qualidade de atendimentos prestados pelo município, conforme já mencionado pelo relatório da CNDH (2018), quanto ao fato de muitos estarem aglomerados nas ruas realizando mendicância, para conseguirem custear o pagamento de alimentação e alojamento em pensões situadas na zona comercial da cidade (BARBOSA, 2018; G1 PARÁ, 2018a; 2018b; DPU, 2020). Nesse sentido, em julho de 2018, o Ministério Público Federal do Pará (MPF-PA) cobrou formalmente dos governos do estado do Pará e do município de Belém-PA melhorias no atendimento aos venezuelanos, com ações integradas às áreas de saúde, educação e assistência social (G1 PARÁ, 2018b; DPU, 2020). Poucos dias após essa cobrança, a capital paraense decretou estado de emergência social, tal qual já haviam realizado os governos de Manaus (AM), Boa Vista (RR), Pacaraima (RR) e Santarém (PA), para assegurar auxílio financeiro oriundo do governo federal (DPU, 2020; G1 PARÁ, 2018a).

Logo a seguir, ocorreram algumas mobilizações de apoio ao poder público local e a associações por parte de organismos internacionais e na-

cionais, como ACNUR, OIM, representantes da sociedade civil e instituições públicas das áreas de Migrações e Direitos Humanos. Ainda no mês de julho de 2018, ocorreram oficinas de capacitação para agentes locais, como a imprensa e entidades que atuam em Belém-PA, sobre o tema deslocamento forçado, enfatizando o fluxo de venezuelanos para o Brasil, a fim de sensibilizá-los a incorporar boas práticas de acolhimento e atendimento de migrantes internacionais (G1 PARÁ, 2018a). Em outubro de 2018, a prefeitura de Belém-PA inaugurou a primeira Casa de Autogestão Monitorada dos Indígenas da Etnia Warao, abrigo para acolher e atender essa população quanto às suas necessidades particulares (DPU, 2020).

Em fevereiro de 2019, o Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), em parceria com o ACNUR, promoveu uma capacitação de nívelamento e aprimoramento no atendimento aos indígenas venezuelanos da etnia Warao para os técnicos da SAESTER, como forma de fortalecer os trabalhos realizados pelos órgãos estaduais, municipais e entidades civis (AGÊNCIA PARÁ, 2019). Em novembro do mesmo ano, o ACNUR formalizou sua parceria com a Prefeitura de Belém-PA em relação ao trabalho conjunto, que já vinha sendo desenvolvido através de apoio técnico e operacional para o atendimento humanitário a venezuelanos indígenas e não-indígenas nas gestões de abrigos e de dados de proteção à pessoa refugiada (G1 PA-

RÁ, 2019).

Contudo, essas mobilizações foram insuficientes para atender os três eixos principais das demandas envolvidas nesse fluxo migratório venezuelano: a) abrigo, assistência humanitária, alimentação adequada e outras questões emergenciais; b) efetivação do direito à saúde, abrangendo a imunização (vacinas), prevenção de doenças epidemiológicas, promoção da saúde bucal, da saúde da mulher e da saúde da criança; c) proteção às crianças e adolescentes, efetivação do direito à educação e capacitação profissional dos indígenas (DPU, 2020). Sendo assim, em 2019 a DPU, DPE-PA e MPF-PA ingressaram com uma Ação Civil Pública na Justiça Federal contra a União, a FUNAI, o governo estadual do Pará e a prefeitura de Belém-PA por violarem direitos dos migrantes e refugiados e atuarem de maneira insatisfatória no acolhimento e assistência humanitária desses indivíduos, que se encontravam em situação de extrema vulnerabilidade (DPU, 2020; MATOS, 2019). Ademais, Matos (2019) afirma que, em novembro de 2019, o MPF-PA atuou extrajudicialmente ao divulgar um vídeo expondo a negligência da prefeitura de Belém-PA, a qual concedeu um abrigo em condições insalubres aos indígenas venezuelanos.

Em dezembro de 2019 o MPF-PA recomendou oficialmente a autoridades do Poder Executivo federal, estadual e municipal para que fossem realizadas medidas que assegurassem o abrigamento

e a assistência humanitária aos indígenas venezuelanos em todo o estado do Pará, especialmente na região metropolitana de Belém-PA (MPF-PA, 2019). Esse tipo de recomendação prevê a possibilidade de acionar o Poder Judiciário caso as autoridades do Poder Executivo não executem o que foi solicitado, ou não apresentem respostas, ou respondam de modo insatisfatório. Ou seja, o MPF-PA claramente pressionou o poder público a executar ações humanitárias mais efetivas, em relação aos venezuelanos no território paraense.

Desse modo, é possível supor que a inserção de Belém-PA no MigraCidades foi resultado de constantes lutas e embates envolvendo diversos agentes do poder público, organismos internacionais e entidades da sociedade civil organizada, em diferentes níveis e áreas de atuação. Essa dinâmica ilustra os desafios relacionados à percepção do nexo entre segurança e desenvolvimento em relação à presença da população Warao em Belém-PA e sobre como deveriam ser desenvolvidas as políticas públicas que efetivamente garantiriam seus direitos.

## ANÁLISE DOS RELATÓRIOS MIGRACIDADES DE BELÉM-PA (2020-2021)

Em 2020, Belém-PA participou do processo de certificação MigraCidades, o qual foi mantido em 2021. Na primeira ocasião, o município regis-

trou, em seu relatório-diagnóstico, possuir um núcleo de acolhimento, atendimento e encaminhamento de migrantes para a rede de serviços públicos, denominado Núcleo de Atendimento ao Migrante e Refugiado (NAMR), sendo sua coordenação realizada pela FUNPAPA (MIGRACIDADES, 2020). Dentre as ações de apoio social e assistencial articuladas pelo NAMR destacam-se a entrega de alimentos, gás, material de limpeza e de higiene pessoal. Também é de responsabilidade do órgão o cadastramento das pessoas que estão em abrigos no programa Bolsa Família (até maio de 2019 das 44 famílias cadastradas foram beneficiadas 168 pessoas) e encaminhamentos para o sistema de saúde. Além disso, cabe ao órgão o apoio à obtenção de documentos como o registro no Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE), Carteira de Trabalho e Certidão de Nascimento (Silva; Miranda; Lima, 2020). Os encaminhamentos e atendimentos são realizados de modo conjunto com a Secretaria Municipal de Educação e Cultura (SEMEC) e a Secretaria Municipal de Saúde (SESMA) (MIGRACIDADES, 2021).

No primeiro relatório MigraCidades (2020) de Belém-PA, há menção à criação de um espaço para o abrigamento temporário de migrantes e refugiados da etnia Warao, com capacidade para receber 500 pessoas. Porém, não foram encontradas outras informações que permitissem avaliar as condições de infraestrutura desse local, a forma

como ocorre o abrigamento, e como os migrantes e refugiados acessam esse local. Além disso, não é divulgado o nome do abrigo, nem a sua localização, o que inviabiliza a busca por maiores informações. Silva, Miranda e Lima (2020) apontam que existem no município diversos abrigos geridos pelo governo do estado, pela prefeitura de Belém-PA, por ONGs e um grupo de Waraos habitando em residências temporárias, com recursos próprios nas imediações do comércio do Mercado Municipal Ver-o-Peso. Contudo, também não são informados os nomes e o quantitativo de abrigos existentes no município e sua distribuição geográfica. Mas os autores informam que ações da SESMA foram planejadas e realizadas em quatro abrigos “considerados de grande vulnerabilidade” (SILVA; MIRANDA; LIMA, 2020, p. 187). Ou seja, é possível supor a existência de mais de quatro abrigos no município com distintas capacidades de abrigamento e gerenciamento de recursos, podendo esses serem oriundos do poder público municipal e estadual, da sociedade civil ou dos próprios indígenas venezuelanos.

A partir de Araújo (2020), FUNPAPA, ACNUR e UNICEF (2020) e Carvalho (2022), é possível identificar que o abrigo municipal com capacidade para 500 pessoas foi criado em maio de 2020 e denomina-se Espaço de Acolhimento Institucional do Tapanã, sendo nele realizadas as atividades coordenadas pelo NAMR. Tendo em vista o relatório

MigraCidades (2021), não é possível saber se a prefeitura gerência ou almeja criar algum outro abrigo, pois não se faz menção ao abrigamento das populações migrantes, apenas menciona as ações de capacitação da equipe do Espaço de Acolhimento do Tapanã.

Dentre as prioridades estabelecidas pelo governo de Belém-PA em 2020, destaca-se o aprimoramento da estrutura institucional de governança e estratégia local, através da criação de um grupo de trabalho/câmara técnica para “qualificar o atendimento e acolhimento a migrantes e refugiados no âmbito da política de assistência social, articulando setores e complexidades”, estruturados pela Política Nacional de Assistência Social (MIGRACIDADES, 2021, p. 11). A fim de cumprir essa meta, a FUNPAPA, ACNUR e UNICEF formaram um Grupo de Trabalho de Proteção Social destinado a planejar e acompanhar as políticas públicas de atenção humanitária com ênfase nos migrantes e refugiados indígenas Warao. Em junho de 2020, esse grupo elaborou um Termo de Referência, o qual tinha como funcionalidade definir de modo estatutário sua estrutura, organização, os princípios norteadores de suas atividades, bem como seus objetivos, responsabilidades e temas/áreas de atuação (FUNPAPA; ACNUR; UNICEF, 2020).

De modo complementar, de acordo com o segundo relatório, em novembro de 2020 criou-se

a Câmara Técnica do Fluxo Intersetorial de Atendimento ao Migrante e Refugiado do Núcleo de Belém, que iniciou suas atividades em fevereiro de 2021 com uma reunião direcionada à elaboração de uma política municipal de atendimento a migrantes e refugiados. A seguir, o Grupo de Trabalho de Proteção Social foi formalizado como um espaço de diálogo entre secretarias e coordenações municipais responsáveis pelo atendimento direto e indireto a migrantes e refugiados através do decreto nº 100.755, de 29 de abril de 2021 (MIGRACIDADES, 2021).

Outra prioridade elencada pelo governo municipal de Belém-PA desde 2020, e mantida em 2021, foi o desenvolvimento de uma agenda anual e temática de formação continuada para a capacitação de servidores públicos que atuam no atendimento direto de migrantes e refugiados. A construção dessa agenda resultou ao longo desses dois anos em parcerias estabelecidas entre diversos atores nacionais de órgãos federais, estaduais e municipais e atores de organismos internacionais.

Em relação ao acesso à saúde, o relatório de 2021 informou que o governo de Belém-PA realizou no último ano as seguintes ações: “direito à saúde de pessoas migrantes; serviços locais de saúde; funcionamento do SUS; prevenção de doenças e promoção de cuidados em saúde; prevenção da COVID-19 e orientações sobre a pandemia” (MIGRACIDADES, 2021, p. 18). Porém, no

próprio relatório constam duas importantes ressalvas sobre tais atividades. A primeira se atentou ao fato de que em todas essas ações o idioma falado foi exclusivamente o português e que, por isso, em atividades futuras o governo local deveria incluir os idiomas falados pelas pessoas migrantes. A segunda ressalva se direciona para a ausência de um setor específico que se dedique ao atendimento de pessoas migrantes, voltado para a promoção do acesso à saúde e outro para acolher e registrar demandas e denúncias de práticas de discriminação e xenofobia nos serviços de saúde.

Já em relação ao acesso e integração à educação de pessoas migrantes, o município de Belém-PA declarou, no relatório de 2020, que possui setor ou referência local dedicado a isso e que trabalha conjuntamente com outras secretarias e órgãos para alinhar demandas e ações capazes de “promover um acolhimento mais completo às pessoas migrantes que chegam aos serviços” (MIGRACIDADES, 2020, p. 20). Nesse relatório, o que estava estabelecido como sugestão de aprimoramento se apresenta no ano de 2021 como ação consolidada no campo educacional, de forma desburocratizada e com orientações, fluxos ou protocolos para a rede de ensino facilitar o acesso ao sistema educacional pelos migrantes. Essa iniciativa demandava ao governo local disponibilizar para as pessoas migrantes vagas na educação infantil, no ensino fundamental e médio, o

acesso a atividades extracurriculares e cursos de idiomas. Porém, os profissionais de educação ainda careciam de capacitação para: acolher migrantes considerando sua diversidade e diferenças culturais; se comunicar com migrantes em diferentes idiomas; e “identificar tantos casos de violência doméstica, de gênero ou racial/étnica quanto casos suspeitos de tráfico de pessoas” (MIGRACIDADES, 2021, p. 20).

No que se refere às demandas de acesso à assistência e proteção social e serviços de proteção de gênero, LGBTIQ+ e igualdade racial da pessoa migrante, atualmente em Belém-PA esses serviços possuem atendimento especializado. Desde 2020 a população migrante tem acesso ao Sistema Único de Assistência Social (SUAS) e ao cadastro de benefícios sociais como o Bolsa Família. Entretanto, apenas no relatório de 2021 está indicado que o município oferece ao migrante o acesso às delegacias especializadas em crimes raciais e de intolerância, não havendo ainda orientações, fluxos ou protocolos estabelecidos nos serviços de proteção para o acolhimento de vítimas migrantes.

Por outro lado, também no relatório de 2021, se observa um certo empenho da prefeitura de Belém-PA em transparência e acesso às informações compreensíveis aos migrantes, ao disponibilizar informações em espanhol nos atendimentos presenciais sobre direitos e deveres das pessoas migrantes e formas de acesso a serviços públicos.

Sem diminuir a relevância desses esforços, o relatório agrega que isso poderia ser ainda mais ampliado com a disponibilização dessas informações no *site* do município ou em outros canais existentes de atendimento a pessoas migrantes.

Ao comparar os relatórios em relação ao acesso ao mercado de trabalho, verifica-se uma inconsistência ou descontinuidade das ações da prefeitura de Belém-PA. Em 2020, o município indicou que daria acesso aos migrantes, de modo desburocratizado, a uma central de vagas de emprego nos setores público e privado. Além disso, o município afirmou que adotaria medidas específicas de assistência ao empreendedorismo para essas populações, além de “realizar ações para fomentar o acesso de mulheres migrantes para o mercado de trabalho” (MIGRACIDADES, 2020, p. 23). Contudo, no relatório de 2021, o governo local registrou que ainda não realizava ações para facilitar o acesso de migrantes ao mercado de trabalho.

Outro ponto a ser observado é sobre a possibilidade das ações de políticas de migração de Belém-PA terem sido elaboradas sem o real conhecimento do perfil social dos migrantes que seriam beneficiados por elas. Por exemplo, apesar de no relatório de 2020, na dimensão do trabalho, haver menção à disponibilização de ações para fomentar o acesso de migrantes ao mercado de trabalho, em nenhum dos dois relatórios há qualquer menção sobre medidas para os que são analfabetos ou

possuem baixa escolaridade, o que, segundo a Polícia Federal, são a maioria (CNDH, 2018). Isso por si só justifica a necessidade dessas ações propostas como políticas de migração serem mais humanizadas, inclusivas e, principalmente, coerentes com a realidade dos que serão beneficiados por elas.

Por fim, um dos mais intrigantes registros constantes nos dois relatórios é o atinente à participação social e cultural de migrantes. Em 2020, o município de Belém-PA declara ter incentivado a representação de migrantes nos conselhos municipais. Já em 2021, indicou ter adotado “medidas para informar e empoderar as pessoas migrantes sobre seus direitos de participação social e que foram realizadas consultas públicas junto a elas”, sobre questões da rotina do Espaço de Acolhimento de migrantes e refugiados Warao (MIGRACIDADES, 2021, p. 15). No entanto, não há outras informações que permitam averiguar como, quando e de que forma (com que regularidade) efetivamente os migrantes participam de instâncias representativas como conselhos e órgãos participativos locais.

Dessa forma, a análise detalhada dos relatórios de 2020 e 2021 do município de Belém-PA deixa explícita a falta de um detalhamento mais robusto das ações, o que dificulta a realização de uma avaliação substancial sobre a eficácia e o impacto das iniciativas promovidas. A ausência de informações claras e abrangentes não apenas im-

pede a compreensão do andamento dessas medidas, mas também torna difícil o monitoramento e o ajuste de estratégias que poderiam melhorar a qualidade de vida da população Warao. Nesse contexto, é crucial destacar o nexo entre segurança e desenvolvimento, o qual compõe o horizonte dos desafios enfrentados pelos Warao e está na base das políticas públicas implementadas. Para que uma análise mais profunda sobre esse aspecto possa ocorrer, o governo local deve disponibilizar dados mais específicos e contextualizados, permitindo uma análise crítica e informada sobre a execução das políticas públicas. Isso não apenas beneficiaria a transparência, mas também facilitaria a participação da sociedade civil na avaliação e no acompanhamento das ações governamentais, contribuindo assim para a compreensão sobre como se estabelece os âmbitos da segurança e do desenvolvimento para a população Warao em Belém-PA.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este artigo teve por objetivo investigar como Belém-PA, um dos municípios da região Norte do Brasil que mais recebeu indígenas venezuelanos da etnia Warao, definiu e desenvolveu estratégias para implementar políticas voltadas para a migração a partir do processo de certificação MigraCidades. Após analisar os relatórios 2020 e 2021 do município de Belém-PA, notou-se que as

medidas adotadas ainda permanecem dentro de uma fase inicial e sem um detalhamento que permita fazer uma análise mais substancial de como elas estão sendo implementadas pelo governo local. No entanto, cabe considerar que o fato de Belém-PA ter participado nesses dois anos consecutivos do MigraCidades (e ter recebido o mesmo selo de certificação em 2022 e 2023) demonstra uma continuidade do interesse da administração pública local em desenvolver políticas de migração, embora permaneçam lacunas e deficiências a serem superadas.

Há indícios de que o governo local está reconhecendo a igualdade de direitos dos migrantes, concedendo o acesso a bens (abrigo) e serviços públicos como educação, saúde, segurança e inclusão em programas sociais. Porém, não houve como avaliar em que medida a inclusão dos migrantes no processo de elaboração de políticas de migração está de fato ocorrendo. Também não foram constatadas medidas contra a discriminação por razões de nacionalidade, cultura, religião ou sexo em relação aos imigrantes. Essas informações, em certa medida, possibilitariam constatar o grau de comprometimento do poder público com a condução de políticas mais inclusivas, plurais e equitativas para os migrantes. A falta de medidas específicas para lidar com essas formas de discriminação sugere que as políticas migratórias em Belém-PA permanecem ancoradas em uma visão limitada e

reducionista, onde os migrantes são vistos como grupos vulneráveis que necessitam de assistência, em vez de indivíduos com potencial para contribuir de maneira ativa para o desenvolvimento local.

Outro aspecto central identificado é a ausência de iniciativas que promovam o acesso ao mercado de trabalho e à capacitação profissional para os migrantes. Apesar de o relatório de 2020 ter indicado a intenção de facilitar o acesso dos migrantes a oportunidades de emprego, as ações concretas para realizar essa promessa ainda não foram implementadas. Isso perpetua uma dependência dos migrantes em relação a programas assistenciais e limita suas possibilidades de integração social e econômica de longo prazo, um elemento central para a garantia da segurança e desenvolvimento humano dessa população.

Sendo assim, apesar da certificação MigraCidades ser importante para motivar a implementação de políticas de migração, as ações estabelecidas pelo poder público de Belém-PA permaneceram limitadas às medidas de caráter assistencialista associadas aos mitos da quantificação, da empregabilidade e do desenvolvimentismo, que viabilizam, de modo contínuo, a burocratização do nexo segurança-desenvolvimento. Isso reitera um aparente controle *ad hoc* e provisório das migrações, no qual o migrante é mantido à margem de políticas duradouras e inclusivas por ser considerado uma ameaça tanto à segurança, quanto ao desen-

volvimento. Em vez de serem considerados como parte da solução para o desenvolvimento mais sustentável, esses grupos são, muitas vezes, vistos como ameaças à segurança, refletindo uma visão míope que ignora as contribuições potenciais desses migrantes para a sociedade.

## REFERÊNCIAS

- ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS REFUGIADOS - ACNUR. Número de refugiados e migrantes da Venezuela ultrapassa 4 milhões, segundo ACNUR e OIM. *ACNUR Brasil – Escritório Central*, 7 jun. 2019. Disponível em: <https://www.acnur.org/portugues/2019/06/07/numero-de-refugiados-e-migrantes-da-venezuela-ultrapassa-4-milhoes-segundo-o-acnur-e-a-oim/>. Acesso em: 10 nov. 2022.
- AGÊNCIA BELÉM. Prefeitura de Belém participa de ação de assistência a indígenas da Venezuela. *Agência Belém*, Belém, 6 out. 2017. Disponível em: <http://agenciabelem.com.br/Noticia/155190/prefeitura-de-belem-participa-de-acao-de-assistencia-a-indigenas-da-venezuela>. Acesso em: 10 nov. 2022.
- AGÊNCIA PARÁ. Indígenas venezuelanos recebem assistência do Estado. *Agência Pará*, Belém, 5 out. 2017. Disponível em: <https://agenciapara.com.br/noticia/792/>. Acesso em: 10 nov. 2022.
- AGÊNCIA PARÁ. SEASTER e UNICEF fortalecem acolhimento a indígenas venezuelanos. *Agência Pará*, Belém, 22 fev. 2019. Disponível em: <https://agenciapara.com.br/noticia/11747/>. Acesso em: 10 nov. 2022.
- ARAÚJO, Andrey. Indígenas têm direitos garantidos no Abrigo de Acolhimento no bairro do Tapana. *Rede Pará*, Belém, 11 dez. 2020. Disponível em: <https://redepara.com.br/Noticia/215465/indigenas-tem-direitos-garantidos-no-abrigo-de-acolhimento-no-bairro-do-tapana>. Acesso em: 10 nov. 2022.
- BARBOSA, Catarina. Migrante cidadão: a sobrevivência dos Warao em Belém e Santarém. *Amazônia Real*, [S. l.], 14 mar. 2018. Disponível em: <https://amazoniareal.com.br/migrante-cidadao-sobrevivencia-dos-warao-em-belem-e-santarem/>. Acesso em: 10 nov. 2022.
- BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 10 nov. 2022.
- BRASIL. Casa Civil. *Interiorização*. Brasília, 27 dez. 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/casacivil/pt-br/acolhida/base-legal-1/>

interiorizacao#:~:text=O%20Processo%20de%20Interioriza%C3%A7%C3%A3o%20da,a%20inclus%C3%A3o%20socioecon%C3%B4mica%20dos%20nossos. Acesso em: 10 nov. 2022.

BRASIL. Decreto nº 5.051, de 19 de abril de 2004. Promulga a Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho – OIT sobre Povos Indígenas e Tribais. Disponível em: <https://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr6/documentos-e-publicacoes/legislacao/legislacao-docs/convencoes-internacionais/convecao169.pdf/view>. Acesso em: 10 nov. 2022.

BRITO, Luísa A. V. Segurança humana e a terceirização do gerenciamento migratório: o caso do UK-Rwanda deal. Anais do 9º Encontro Nacional da ABRI, 2023. Disponível em: <https://www.encontro2023.abri.org.br/anais/trabalhos/textos01?simposio=29>. Acesso em: 15 mai. 2024.

CARVALHO, Maura. Prefeitura de Belém garante assistência social a cidadãos vulneráveis durante a pandemia. *Rede Pará*, Belém, 13 jan. 2022. <https://redepara.com.br/Noticia/223140/prefeitura-de-belem-garante-assistencia-social-a-cidadaos-vulneraveis-durante-a-pandemia>. Acesso em: 10 nov. 2022.

CIRINO, Carlos Alberto Marinho. Indígenas, imi-

grantes e refugiados: os Warao e a proteção jurídica do Estado brasileiro. *Revista EntreRios*, v. 3, n. 2. p. 136-124, 2020.

CONSELHO NACIONAL DOS DIREITOS HUMANOS - CNDH. *Relatório das violações de direitos contra imigrantes venezuelanos no Brasil, do Conselho Nacional de Direitos Humanos, no mês de janeiro de 2018*. Brasília, mai. 2018. Disponível em: [https://www.gov.br/mdh/pt-br/acesso-a-informacao/participacao-social/conselho-nacional-de-direitos-humanos-cndh/co-py\\_of\\_RelatriosobreViolaesdeDireitosHumanoscontralmigrantesVenezuelanos.pdf](https://www.gov.br/mdh/pt-br/acesso-a-informacao/participacao-social/conselho-nacional-de-direitos-humanos-cndh/co-py_of_RelatriosobreViolaesdeDireitosHumanoscontralmigrantesVenezuelanos.pdf). Acesso em: 10 nov. 2022.

COSTA, F. C. S. Sobre o conceito de Segurança Nacional. *Tensões Mundiais*, v. 5, p. 123-140, 2009. DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO - DPU. *II e III Anuários de Atuação Coletiva da DPU: Maio/2018 a Dezembro/2019*. 2020. Disponível em: [https://promocaodedireitoshumanos.dpu.def.br/wp-content/uploads/2021/05/anuario\\_2019.pdf](https://promocaodedireitoshumanos.dpu.def.br/wp-content/uploads/2021/05/anuario_2019.pdf). Acesso em: 10 nov. 2022.

DUFFIELD, Mark. *Development, Security and Unending War: Governing the World of Peoples*. Cambridge: Polity Press, 2007.

DYE, Thomas D. *Understanding Public Policy*. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall, 1984.

FUNDAÇÃO PAPA JOÃO XXIII; ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS REFUGIADOS; FUNDO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A INFÂNCIA - FUNPAPA; ACNUR; UNICEF. *Termo de Referência do Grupo de Trabalho Social de Proteção Social para planejamento e acompanhamento das políticas públicas de atenção humanitária, com ênfase nas destinadas a indígenas migrantes e refugiados da etnia Warao*. Belém, jun. 2020. Disponível em: <https://www.ufrgs.br/migracidades/wp-content/uploads/2021/02/Belem-PA-Termo-de-referencia-do-GT-1.pdf>. Acesso em: 10 nov. 2022.

G1 PARÁ. Belém decreta situação de emergência pela chegada de índios venezuelanos. *G1 Pará*, Belém, 16 jul. 2018a. Disponível em: <https://g1.globo.com/pa/para/noticia/belem-e-a-ultima-cidade-brasileira-a-decretar-situacao-de-emergencia-com-a-chegada-dos-indios-venezuelanos.ghtml>. Acesso em: 10 nov. 2022.

G1 PARÁ. Ministério Público cobra melhor assistência para os mais de 300 venezuelanos que vivem no Pará. *G1 Pará*, Belém, 12 jul. 2018b. Disponível em: <https://g1.globo.com/pa/para/noticia/ministerio-publico-cobra-melhor-assistencia-para-os-mais-de-300-venezuelanos-que-vivem-no-para.ghtml>. Acesso em: 24 jan. 2022.

G1 PARÁ. ONU e Prefeitura de Belém assinam parceria para atendimento humanitário a refugiados venezuelanos. *G1 Pará*, Belém, 18 nov. 2019. Disponível em: <https://g1.globo.com/pa/para/noticia/2019/11/18/onu-e-prefeitura-de-belem-assinam-parceria-para-atendimento-humanitario-a-refugiados-venezuelanos.ghtml>. Acesso em: 24 jan. 2022.

GALLEGOS, Jacques Ramírez. De la era de la migración al siglo de la seguridad: el surgimiento de “políticas de control con rostro (in) humano”. *URVIO Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad*, n. 23, p. 10-28, 2018.

HAAG, Den. *The political dynamics of the security-development nexus*. Paper presented to ECPR/SGIR. 2004. Disponível em: [http://www.afespress.de/pdf/Hague/Sending\\_Development\\_security\\_nexus.pdf](http://www.afespress.de/pdf/Hague/Sending_Development_security_nexus.pdf). Acesso em: 01 out. 2012.

HEINEN, Dieter. Los Warao. In: COPPENS, Walter. *Los aborígenes de Venezuela*. Caracas: Editora Total Venezuela. Monografía n°35, v. III, 2ª edição, 2011. pp. 966-1113.

HERRERA FLORES, Joaquín. Abordar las migraciones: bases teóricas para políticas públicas creativas. *Tiempos de América*, n. 13, 2006, p. 75-96.

HERRERA FLORES, Joaquín. Direitos Humanos, Interculturalidade e Racionalidade de Resistência. *Seqüencia*, v. 23, n. 44, 2002.

HERRERA FLORES, Joaquín. *Teoria Crítica dos Direitos Humanos: os direitos humanos como produtos culturais*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.

LASWELL, H. D. *Politics: Who Gets What, When, How*. Cleveland: Meridian Books, 1936/1958.

LYON, Yolis. A história dos Warao, a mais nova etnia indígena brasileira. *Nexo Jornal*, 18/08/2024. Disponível em: <https://www.nexojornal.com.br/externo/2024/08/18/warao-nova-etnia-indigena-brasileira-historia>. Acesso em: 10 out. 2024.

MACIEL, Tadeu Morato; DUARTE, João Paulo Gusmão Pinheiro. The security-development nexus after the Cold War. *Revista da Escola de Guerra Naval*. Vol. 25, N. 03, p. 734-763, 2019.

MATOS, Vivianny. Belém jogou pertences de venezuelanos Warao em caminhão de entulho. *Amazônia Real*, Belém, 25 dez. 2019. Disponível em: <https://amazoniareal.com.br/belem-jogou-pertences-de-venezuelanos-warao-em-caminhao-de-entulho/>. Acesso em: 10 nov. 2022.

MEAD, L. M. Public policy: vision, potential, limits. *Policy Currents*, Fevereiro, p. 1-4, 1995.

MIGRACIDADES. *Perfil de Governança Migratória Local do Município de Belém*. Porto Alegre: Organização Internacional para as Migrações (OIM) e Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), 2020.

MIGRACIDADES. *Perfil de Governança Migratória Local do Município de Belém*. Porto Alegre: Organização Internacional para as Migrações (OIM) e Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), 2021.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL DO ESTADO DO PARÁ - MPF-PA. *Recomendação nº 46*, de 19 de dezembro de 2019. Dispõe sobre medidas para o abrigo e assistência humanitária à indígenas venezuelanos no estado do Pará e na região metropolitana de Belém. Disponível em: [http://www.mpf.mp.br/pa/sala-de-imprensa/documentos/2019/recomendacao\\_mpf\\_acolhimento\\_indigenas\\_venezuelanos\\_warao\\_ananindeua\\_pa\\_dez\\_2019.pdf](http://www.mpf.mp.br/pa/sala-de-imprensa/documentos/2019/recomendacao_mpf_acolhimento_indigenas_venezuelanos_warao_ananindeua_pa_dez_2019.pdf). Acesso em: 10 nov. 2022.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL PARA AS MIGRAÇÕES – OIM. Plataforma MigraCidades é selecionada para Banco de Boas Práticas dos ODS da Agenda 2030. OIM – Brasil, 02 Julho 2021. Disponível em: <https://brazil.iom.int/pt-br/news/plataforma->

migracidades-e-selecionada-para-banco-de-boas-praticas-dos-ods-da-agenda-2030#:~:text=Guiada%20pela%20Meta%2010.7%2C%20que,de%20governan%C3%A7a%20migrat%C3%B3ria%20local%20que. Acesso em: 20 out. 2024.

ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL PARA LAS MIGRACIONES - OIM. Regional review of the global compact for safe, orderly and regular migration – consultation with civil society. Genebra: OIM, 2022. Disponível em: <https://www.un.org/es/migration2022/voluntary-GCM-reviews>. Acesso em: 10 nov. 2022.

PETERS, B. G. *American Public Policy*. Chatham, N.J.: Chatham House, 1986.

ROCHA, Raquel Maria de Almeida. Segurança Humana: histórico, conceito e utilização. Tese de Doutorado. Universidade de São Paulo. 2017. Disponível em: <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/101/101131/tde-08092017-155459/en.php>

SIQUEIRA, Isabel Rocha de; GUERRA, Lucas; PASSOS, Celeste. *Revisando o nexos segurança-desenvolvimento: Transformações e mitos na política internacional*. Policy Brief, p. 1-23, 2022.

SILVA, Hilton; MIRANDA, Júlia de; LIMA, Vitor de. Desafios às políticas de saúde para populações tradicionais em áreas urbanas: o caso dos indígenas Warao em Belém do Pará. In: HEUFEMANN, Nicolás Esteban Castro; FERLA, Alcindo Antônio; SILVA LIMA, Katia Maria da; MARTINS, Fabiana Mânica; LEMOS, Sônia Maria (org.). *A Saúde Indígena no Brasil: educação, gestão e trabalho*. Porto Alegre: Editora Rede Unida, 2020. p. 178-197.

SILVA, Sidney da; TORELLY, Marcelo. *Diagnóstico e avaliação da migração indígena da Venezuela para Manaus, Amazonas*. Brasília: Organização Internacional para as Migrações, 2018. 36p.

SILVEIRA, Vladimir Oliveira da; ROCASOLANO, Maria Mendez. *Direitos Humanos: conceitos, significados e funções*. São Paulo: Saraiva, 2010.

SOUZA, Mayra Ribeiro. *Políticas Migratórias do Brasil: Os Limites do Programa de Interiorização para Indígenas Warao da Venezuela*. Trabalho de Conclusão de Curso, Instituto Latino-Americano de Economia, Sociedade e Política, Universidade Federal da Integração Latino-Americana, Foz do Iguaçu, 2019.

XAVIER, Fernando César Costa. Direitos indígenas para imigrantes indígenas: o caso dos Warao no Brasil. *Revista da Faculdade de Direito do Sul de Minas*, v. 37, n. 2, p. 383-414, 2021.

## NOTAS

---

<sup>1</sup>Não existe uma definição legal uniforme para os termos “migração” ou “migrante” em nível internacional (ACNUR, 2015). Este trabalho se apropria do termo migrantes internacionais para referir-se às pessoas que deixaram seu país de origem. Não foi possível realizar a devida distinção das categorias jurídicas de migrantes econômicos e refugiados, em função dos dados coletados por essa pesquisa não permitirem essa diferenciação.

<sup>2</sup>O certificado MigraCidades é um selo que reconhece o engajamento de governos locais em melhorar a governança migratória, sendo, dessa forma, concedido a governos que cumprem políticas públicas em prol dos migrantes, acompanham ações em andamento e projetam novas atividades na área.

<sup>3</sup>As raízes ancestrais da etnia Warao estão no delta do rio Orinoco, no noroeste da Venezuela. Com uma organização social e costumes variados, eles compartilham a língua warao, que significa “povo da canoa”, refletindo seu histórico uso dessa embarcação para transporte. Atualmente, são cerca de 49 mil indivíduos, sendo a comunidade mais antiga da Venezuela, conhecida por suas habilidades em pesca e agricultura (LYON, 2024).

<sup>4</sup>Os relatórios anuais da certificação MigraCidades são publicados no início do ano posterior ao ano de referência. Este estudo utilizou apenas os relatórios disponíveis até o final do ano de 2022. Portanto, os resultados deste trabalho não refletem a realidade atual do fenômeno investigado e suas possíveis transformações entre 2022 e 2023. Recomenda-se que pesquisas futuras atualizem os dados e verifiquem a consistência das análises apresentadas.

<sup>5</sup>O termo Segurança Nacional adquire certa consensualidade durante o período da Guerra Fria no Brasil, com a Doutrina de Segurança Nacional, que possuía como premissa o comunismo como ameaça à soberania do país. Nos dias atuais, de acordo com Costa (2009, p. 138), “não conseguimos reunir elementos suficientes para estabelecer certezas mínimas que suportem uma definida política de segurança nacional”, apesar da recorrente publicação da Estratégia Nacional de Defesa e da Política Nacional de Defesa.

<sup>6</sup>Com o fim da Guerra Fria e a mudança na percepção dos conflitos, surgem novos debates, conceitos e teorias relativos à Segurança Internacional e à segurança do Estado. Segundo Hofmann (2010), o conceito de Segurança Humana surge a partir de debates estruturados pelos Direitos Humanos que priorizam a proteção da vida do indivíduo ao invés da segurança e sobrevivência estatal. Esse conceito foi mobilizado em importantes intervenções humanitárias de caráter militarizado a partir do início dos anos 1990, sob a justificativa de proteger determinada população ameaçada pelo próprio Estado.

<sup>7</sup>O deslocamento interno dos Warao para centros urbanos venezuelanos é compreendido como uma estratégia para captar recursos financeiros na tentativa de suprir necessidades básicas não mais abrangidas pelos recursos naturais disponíveis em seus respectivos territórios, com ênfase na pesca (CIRINO, 2020).

<sup>8</sup>A indianidade se refere a uma identidade construída a partir de um sentimento de pertencimento e de um modo de ser que faz referência à ancestralidade indígena.

<sup>9</sup>A Declaração Universal dos Direitos Humanos e o Direito Internacional dos Direitos Humanos foi adotada e proclamada pela resolução 217 A (III) da Assembleia Geral das Nações Unidas em 10 de dezembro de 1948.

<sup>10</sup>Segundo Silva e Torelly (2018) e Barbosa (2018), na cultura Warao pedir doações em áreas urbanas faz parte de seus costumes contemporâneos, sendo considerado pelos indígenas uma forma de obtenção de recursos materiais realizada predominantemente por mulheres, assim como a colheita agrícola, e muita das vezes, acompanhadas de crianças, que desde cedo são inseridas nas atividades da comunidade. Porém, para a legislação brasileira a mendicância realizada por ou com crianças é enquadrada como crime pelo Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA).