

34

— n.1 jan./abr. 2017

rebep

Revista Brasileira de
Estudos de População

Uma publicação da
Associação Brasileira de Estudos Populacionais

abep

Revista Brasileira de Estudos de População

Editora

Simone Wajnman (Cedeplar/UFMG, Brasil)

Co-editores

Gilvan Ramalho Guedes (Cedeplar/UFMG, Brasil)

Gisela Patricia Zapata Araújo (Cedeplar/UFMG, Brasil)

Comitê Editorial

Simone Wajnman (Cedeplar/UFMG, Brasil), Gilvan Ramalho Guedes (Cedeplar/UFMG, Brasil), Ana Maria Nogales Vasconcelos (UnB, Brasil), Antonio Miguel Vieira Monteiro (INPE, Brasil), Carlos Eugenio de Carvalho Ferreira (Fundação Seade, Brasil), Carlos Javier Echarri Cánovas (El Colegio de México, A.C., Mexico), Flavia Cristina Drummond Andrade (University of Illinois, EUA), Flávio Henrique Miranda de Araújo Freire (UFRN, Brasil), Jair Lício Ferreira Santos (USP, Brasil), Joice Melo Vieira (Unicamp, Brasil), Jorge Rodríguez (Cepal, Chile), Massimo Livi Bacci (Università di Firenze, Itália), Rosana Baeninger (Nepo/Unicamp, Brasil), Sérgio Odilon Nadalim (UFPR, Brasil), Suzana Cavenaghi (Ence/IBGE, Brasil).

Consultores

Alberto Augusto Eichman Jakob (Nepo/Unicamp, Brasil), Alisson Flávio Barbieri (Cedeplar/UFMG, Brasil), Alvaro de Oliveira D'Antona (FCA/Unicamp, Brasil), Antonio Tadeu Ribeiro de Oliveira (IBGE, Brasil), Cássio Maldonado Turra (Cedeplar/UFMG, Brasil), Douglas Sathler dos Reis (UFVJM, Brasil), Eduardo León Bologna (Universidad Nacional de Córdoba, Argentina), Fausto Reynaldo Alves de Brito (Cedeplar/UFMG, Brasil), Fernando Lozano Ascencio (UNAM, Mexico), Gilvan Ramalho Guedes (Cedeplar/UFMG, Brasil), Gisela Patricia Zapata Araújo (Cedeplar/UFMG, Brasil), Helion Póvoa Neto (IPPUR/UFRR, Brasil), Jorge Martínez (CEPAL, Chile), José Alberto Magno de Carvalho (Cedeplar/UFMG, Brasil), José Irineu Rangel Rigotti (Cedeplar/UFMG, Brasil), Marcela Cerrutti (CENEP, Argentina), Marden Barbosa de Campos (Fafich/UFMG, Brasil), Massimo Livi Bacci (Università di Firenze, Itália), Oswaldo Mário Serra Truzzi (UFScar, Brasil), Ralfo Edmundo da Silva Matos (IGC/UFMG, Brasil), Roberto Luiz do Carmo (Nepo/Unicamp, Brasil), Rosana Aparecida Baeninger (Nepo/Unicamp, Brasil), Sulma Marcela Cuervo Ramirez (Cedeplar/UFMG, Brasil)

Assistente editorial

Ana Paula Pyló

Preparação de originais e revisão de português

Vania Regina Fontanesi

Revisão e tradução do espanhol

Nairí Aharonián Paraskevaídís

Revisão e tradução do espanhol

Marcelo C. Sanglard

Projeto gráfico, capa e diagramação

Traço Publicações e Design:

Fabiana Grassano e Flávia Fábio

Tiragem

300 exemplares

Indexadores

Scopus–Elsevier, SciELO, Lilacs, Latindex, Docpal–Celade, IBICT, Docpop-Seade

Apoio

Fundação Carlos Chagas

Correspondência e pedidos de assinatura Simone Wajnman (editora)

Revista Brasileira de Estudos de População

Cedeplar/Face/UFMG

Av. Antonio Carlos 6627 - Pampulha

Cep.: 31270-901 - Belo Horizonte/MG

Fone: (55-31) 3409-7166

e-mail: rebep@rebep.org.br

e-mail: secretaria@rebep.org.br

site: www.rebep.org.br

Diretoria da Abep (2017-2018)

Presidente: Ricardo Ojima

Vice-presidente: Ana Maria Nogales Vasconcelos

Secretária geral: Glaucia dos Santos Marcondes

Tesoureiro: Ana Carolina Soares Bertho

Suplente: Alisson Flávio Barbieri



Revista Brasileira de Estudos de População / Associação Brasileira de Estudos Populacionais. – v. 33, n. 3, (2016) – Rio de Janeiro: Rebec, 2016.

Quadrimestral

Resumos em português, inglês e espanhol

A coleção iniciou-se com o v.1, n.1, 1984.

ISSN 0102-3098

1.Demografia. 2.Estudos de População. I.Associação Brasileira de Estudos Populacionais.

A **Revista Brasileira de Estudos de População** (Rebep) é o único periódico de âmbito nacional voltado exclusivamente para assuntos populacionais. Seu objetivo precípuo, desde sua criação, é estimular e difundir a produção brasileira no campo da demografia e população e desenvolvimento sustentável e garantir o diálogo entre este campo e as áreas afins.

A **Revista Brasileira de Estudos de População** é uma publicação quadrimestral da Associação Brasileira de Estudos Populacionais (Abep) e está aberta a colaboradores, reservando-se ao direito de publicar ou não o material espontaneamente enviado. A revista é distribuída gratuitamente aos associados da Abep. Poderá também ser adquirida mediante assinatura anual ou compra de exemplar avulso.

Esta revista foi impressa com miolo em papel Offset 75g/m² e capa em papel Supremo 240g/m² para a Associação Brasileira de Estudos Populacionais, em abril de 2017.

Propriedade intelectual: Todo o conteúdo do periódico, exceto onde está identificado, está licenciado sob uma Licença Creative Commons do tipo atribuição CC-BY.

Revista Brasileira de Estudos de População

vol. 34, n. 1, jan./abr. 2017

Nota da Editora	3
Nota Editorial Temática	5
Artigos	
Os fluxos migratórios mistos e os entraves à proteção aos refugiados João Carlos Jarochinski Silva, Lucia Maria Machado Bógus e Stéfanie Angélica Gimenez Jarochinski Silva	15
Barreiras fronteiriças contra o princípio de <i>non-refoulement</i> : a inacessibilidade do território e da determinação do <i>status</i> de refugiado Laís Gonzales de Oliveira	31
The recent geodynamics of Haitian migration in the Americas: refugees or economic migrants? Cedric Audebert	55
A nova crise dos refugiados na Europa: o modelo de repulsão-atração revisitado e os desafios para as políticas migratórias Catarina Reis Oliveira, João Peixoto e Pedro Góis	73
Imigração e redes de acolhimento: o caso dos haitianos no Brasil Sidney Antonio da Silva	99
Migração de crise: a migração haitiana para o Brasil Rosana Baeninger e Roberta Peres	119
O visto humanitário como resposta ao pedido de refúgio dos haitianos Duval Fernandes e Andressa Virgínia de Faria	145
Pontos de Vista	
O fenômeno dos refugiados no mundo e o atual cenário complexo das migrações forçadas Daniela Florêncio da Silva	163
Nova lei brasileira de migração: avanços, desafios e ameaça Antônio Tadeu Ribeiro de Oliveira	171
Resenhas	
Desafios teórico-metodológicos para a interpretação da migração internacional na sociedade contemporânea <i>E pur si muove – Elementos para una teoria de las migraciones en el capitalismo global</i> por CANALES, A. Rosana Baeninger	181
Identidades em construção <i>Italianidade no interior paulista. Percursos e descaminhos de uma identidade étnica (1880-1950)</i> por TRUZZI, O. Maria Sílvia Casagrande Beozzo Bassanezi	185

Nota da Editora

Com a publicação deste primeiro número da *Rebep* de 2017, tenho a satisfação de informar que estamos completando com sucesso um importante ciclo de transição do Comitê Editorial da revista e de consolidação dos procedimentos editoriais inteiramente dentro de um sistema *on-line*. Em janeiro de 2017, com a posse da nova diretoria da Abep, a revista também passou pela renovação de seu Comitê Editorial. Assumi a posição de editora, antes ocupada por Suzana Cavenaghi, que, juntamente comigo, assumiu o novo Comitê Editorial, agora composto pelos ilustres colegas Ana Maria Nogales Vasconcelos (vice-presidente da Abep), Antonio Miguel Vieira Monteiro, Carlos Eugenio de Carvalho Ferreira, Carlos Javier Echarri, Flávia Drummond Andrade, Flávio Henrique Miranda Freire, Gilvan Ramalho Guedes, Jair Lício Ferreira dos Santos, Joice Melo Vieira, Jorge Rodriguez, Massimo Livi Bacci, Rosana Baeninger, Sergio Odilon Nadalin e Suzana Cavenaghi. Como de praxe, para suavizar a transição, alguns membros do comitê no mandato anterior permaneceram e outros entraram agora para refrescar nossas ideias e práticas. Nossa expectativa é de termos, no comitê, um canal de comunicação permanentemente aberto, acessando-o para discutir não apenas as questões relativas à seleção dos artigos para publicação e composição de cada número, mas também para avançarmos nos esforços de tornar a *Rebep* uma revista cada vez mais ágil, visível e interessante.

Como todo processo de transição envolve dificuldades, tivemos um primeiro semestre bastante atribulado para dar conta dos percalços naturais ao aprendizado de uma tarefa tão complexa quanto a editoria de uma revista. A *Rebep* não é uma revista grande – tem uma média de aproximadamente 150 submissões ao ano, publicando pouco menos que 25% desses trabalhos –, mas é o único periódico brasileiro especializado em demografia e estudos populacionais. Como está muito bem avaliada no sistema Qualis-Capes e tem se tornado cada vez mais visível internacionalmente, a revista recebe trabalhos das mais variadas áreas que têm a população como objeto de estudo e precisa contar com um corpo de avaliadores grande e diverso para fazer frente à heterogeneidade temática dos trabalhos recebidos. Trazer todo o sistema de avaliação e editoração para dentro de um sistema *on-line*, tarefa que Suzana Cavenaghi já havia iniciado em seu mandato e que foi completada agora, está longe de ser banal, mas é absolutamente essencial para um periódico que deve ter seus procedimentos transparentes e replicáveis, além de cada vez mais ágeis. Com a ajuda da editora anterior e dos membros do conselho editorial e com a assistência editorial da Ana Paula Pyló, essa fase está sendo vencida e teremos, com isso, uma revista melhor e mais fácil de gerir.

Em maio de 2016, a *Rebep* lançou uma chamada ampla para submissões com vistas à publicação de um dossiê sobre o tema *Refúgio e modalidades de deslocamentos*

populacionais no século XXI: tendências, conflitos e políticas. Foi o resultado de uma justa reivindicação dos especialistas no tema que, corretamente, identificavam a necessidade de incentivos a uma maior produção e divulgação de estudos científicos que pudessem balizar as discussões sobre os fluxos migratórios contemporâneos e, especificamente, a nova Lei de Migração brasileira, que estava sendo discutida e veio a ser aprovada no Senado em maio de 2017. No espectro dessa mudança na legislação, previa-se a modernização do sistema de registros e recepção ao imigrante, dentro de uma concepção voltada para o respeito aos direitos humanos, compatível com a maior complexidade dos fluxos migratórios e a mudança da posição do Brasil no mapa internacional destes fluxos. A chamada da *Rebep* acarretou um número grande de submissões de artigos e, como resultado do processo de seleção, gerou um volume de trabalhos suficiente para que, o que havia sido concebido como um dossiê, se transformasse em um número especial temático, que agora apresentamos aqui.

Este número especial temático contou com a coeditoria competente de Gilvan Ramalho Guedes e Gisela Zapata, que assessoraram todo o processo de avaliação dos trabalhos, realizado com um time de 23 avaliadores, que se prontificaram a examinar e reexaminar cada contribuição o número de vezes necessário até que os trabalhos aceitos estivessem prontos para a publicação. Gilvan Ramalho Guedes e Gisela Zapata assinam também editorial temático deste número, que dá o tom do conteúdo que se segue e sintetiza as principais contribuições.

Espero que os leitores da *Rebep* concordem que o número ficou abrangente e bem montado, por abraçar um rol amplo de questões relacionadas às novas modalidades de migrações internacionais e às especificidades do Brasil neste contexto; e também por instigar mais contribuições nessa linha de investigação. A nova Lei de Migração já foi aprovada no Congresso Nacional, mas não modifica a nossa demanda pelo entendimento dos processos vivenciados por aqueles que experimentam os deslocamentos, seus condicionantes e suas consequências e pelas estatísticas que nos permitem enxergar adequadamente quantos são e como são esses processos. Mais do que tudo, são estes os insumos que oferecemos para o debate de como o Brasil pode se tornar um país mais aberto, inclusivo e atrativo para os migrantes de todas as partes do mundo.

Em nome da Abep e do Comitê Editorial da *Rebep*, agradeço enfaticamente as contribuições dos autores e o trabalho dedicado dos avaliadores, dos coeditores Gilvan Ramalho Guedes e Gisela Zapata e da equipe editorial comandada pela Ana Paula Pyló. Somos também muito gratos ao contínuo apoio financeiro da Fundação Carlos Chagas, sem o qual a revista não poderia ter se mantido até aqui.

Simone Wajnman
Editora *Rebep*, 2017-2018

Nota Editorial Temática

Refúgio e modalidades de deslocamentos populacionais no século XXI: tendências, conflitos e políticas

Nos últimos anos a população mundial passou a vivenciar uma maior intensidade em seus deslocamentos no espaço. As trajetórias tornaram-se mais complexas em termos de composição, distância e, sobretudo, no que se refere às suas causas e consequências. A ideia tradicional de um migrante que opta por um projeto migratório definido foi sendo gradualmente substituída pela figura de um agente cujas intenções e possibilidades de deslocamento estão inseridas num contexto amplo, o qual interfere diretamente na sua capacidade decisória. Somados a isso, novos eventos de ordens política (conflitos) e ambiental (desastres) criaram desafios sem precedentes para se entender como os indivíduos se deslocam, porque o fazem, como devem ser vistos e quais os tratamentos jurídico, econômico e humanitário que a eles se aplicam.

O mundo, caracterizado pelos anos que se seguiram imediatamente ao pós-Segunda Guerra, parece-nos hoje menos complexo do ponto de vista da distribuição espacial da população, uma vez que grande parte dos deslocamentos em função de conflitos sociais concentrava-se, naquele momento, em território europeu. O mundo também era menos interconectado, tornando as distâncias mais longas e os destinos mais incertos. Nesse contexto surgiu a Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados das Nações Unidas de 1951, com o fim de garantir proteção aos cidadãos europeus que, como consequência direta do conflito armado de 1939-1945, tivessem receio de retornar ao seu país de origem em virtude da sua raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opinião política. Anos depois, o Protocolo da Assembleia Geral das Nações Unidas de 1967 seria um importante avanço, já que eliminou os limites temporais e geográficos da Convenção, estendendo o direito de busca por asilo para qualquer cidadão, fosse europeu ou com nacionalidade em outros continentes.

Desde então, novas dinâmicas e modalidades de deslocamentos levaram a discussões sobre a necessidade de se repensarem esses instrumentos regulatórios e normativos. Potenciais refugiados em função de ameaças à sua capacidade de reprodução socioeconômica ou que fogem de condições análogas à guerra, assim como os refugiados ambientais, são alguns exemplos da complexidade crescente desses novos fluxos e da necessidade de se discutir um marco regulatório condizente com os princípios presentes na Declaração

Universal de Direitos Humanos de 1948. O aumento desses fluxos migratórios mais diversos em natureza também começou a suscitar questões sobre seus impactos nas economias dos locais de destino, bem como seu potencial para conflitos culturais. Para além das questões normativas e de regulação, as instituições depararam-se com desafios metodológicos para garantir um monitoramento quantitativo desses fluxos. Os registros administrativos, nesse sentido, ganham papel importante para se entender quantos são, para onde se deslocam uma vez inseridos no país de destino e quais as características desses indivíduos. Em função desses novos fluxos e do hiato regulatório e institucional, as redes de apoio e acolhimento emergem com um papel particularmente importante.

Estas novas dinâmicas e modalidades de deslocamentos moldam e são moldadas por uma série de fatores conjunturais, mas com dimensões estruturais, e um contexto sociopolítico e econômico global particular, que tem estimulado um intenso debate das migrações/mobilidade e colocado a temática como uma das questões mais importantes do século XXI no plano internacional. O surgimento e a intensificação de velhos e novos conflitos sociopolíticos que afetam um crescente número de países no Sul Global, principalmente na África e no Oriente Médio revividos com a onda de protestos da Primavera Árabe a partir de 2010, deram lugar a uma série de crises, *coups* e guerras civis na Líbia, Síria, Iêmen, Egito e Iraque. Além desses conflitos, o mundo observa o aumento dos descolamentos causados por desastres ambientais ligados às mudanças climáticas. Estima-se que, em 2014, mais de 19 milhões de pessoas, principalmente na Ásia, foram atingidos por eventos climáticos, tais como tufões na China e Filipinas e inundações na Malásia e no Subcontinente Indiano.

Parcialmente como consequência desses acontecimentos, a chamada “crise de refugiados na Europa” tem sido acompanhada pela politização e criminalização crescente destes movimentos populacionais. Tal ação criminalizante tem sido justificada por meio do uso exagerado das estatísticas para fins políticos, ainda que o estoque de migrantes internacionais (incluindo os refugiados) tenha permanecido constante, em torno de 3% da população mundial, desde 1960. O uso midiático da imagem de “invasão” tem exacerbado a consciência pública e a percepção negativa do impacto destes movimentos populacionais (*moral panic*), provocando a (re)ascensão de partidos nacionalistas de ultradireita – abertamente racistas e xenófobos – na União Europeia (UE), cujo corolário foi a saída do Reino Unido (Brexit) do bloco e a eleição do Donald Trump à Presidência dos EUA.

Ao mesmo tempo, o recrudescimento dos movimentos terroristas e a dificuldade do público leigo em diferenciar cidadãos de países árabes em geral da imagem ameaçadora do terrorismo ajudam a entender a ênfase dada à questão da segurança nacional. Independentemente das motivações, o refugiado de modo geral e os migrantes oriundos de países associados ao terrorismo sofrem dupla penalidade, em que percebem ameaças políticas ou econômicas na origem e identitárias ou culturais no destino.

Nesse contexto, a temática da mobilidade tem ganhado importância no seio das Nações Unidas (ONU) e das instituições financeiras internacionais, fato explicitado pelas crescentes

visibilidade e presença midiática do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (Acnur) e pela recente conversão da Organização Internacional para as Migrações (OIM) – historicamente uma organização intergovernamental consultiva – em um órgão oficial da ONU. Verifica-se também uma intensa promoção da gestão ordenada das migrações (*migration management*) e do nexos migrações-desenvolvimento por meio de uma série de políticas e programas de cunho político, social e econômico que buscam incorporar as diásporas às políticas nacionais dos países do Sul Global. Frequentemente, as discussões no plano internacional têm sido pautadas por um discurso com pouca ênfase nas causas da migração internacional contemporânea, quais sejam: a intensificação do processo de globalização econômica; o aumento da interligação e da desigualdade entre países; e a preeminência de fatores demográficos que influenciam os padrões e a composição dos fluxos migratórios. Um outro aspecto pouco discutido nos fóruns internacionais é o fato de que a maior parte dos movimentos populacionais não ocorre do Sul para o Norte, mas sim no interior das grandes regiões em desenvolvimento.

Deste lado do Atlântico, tais dinâmicas vieram ocorrendo em paralelo à emergência do Brasil como destino atrativo para migrantes tanto sul-americanos como de outras regiões. Em particular, duas décadas de estabilidade política e econômica, o redirecionamento da política externa brasileira para um novo papel de liderança regional, a intensificação do processo de integração regional no âmbito do Mercosul e a recessão nos principais países do Norte Global contribuíram para a ocorrência de uma profunda mudança tanto quantitativa como qualitativa nos fluxos migratórios para o Brasil nas últimas décadas do século XX e no início deste século. É importante destacar, no entanto, que mesmo no momento favorável vivenciado pelo Brasil, nossos fluxos de imigrantes são ainda quantitativamente pouco expressivos em termos comparativos internacionais, embora tenham criado *momentum* para a discussão dessa temática. Ademais, o quadro econômico e político atual tem tratado de reverter parte das vantagens oferecidas pelo Brasil e desconstruir a imagem do país como uma nova terra de oportunidades.

Além do estabelecimento de um fluxo mais permanente de emigrantes brasileiros para países desenvolvidos a partir dos anos 1980, o país passou a receber fluxos migratórios de diversas origens e fruto de diferentes motivações: entrada irregular de trabalhadores e suas famílias procedentes sobretudo da Bolívia e do Paraguai; chegada de brasileiros retornados do Hemisfério Norte; atração de mão de obra qualificada (engenheiros, médicos e profissionais do setor de alta tecnologia) vinda de diferentes regiões do globo; refugiados colombianos e sírios; e número importante de africanos e haitianos que entraram no país a partir de 2010.

O fluxo de haitianos, ganeses, senegaleses, dentre outros, ganhou destaque em relação à tradicional entrada de portugueses, espanhóis, italianos, alemães, argentinos, peruanos e bolivianos. Pelas suas peculiaridades, esses novos imigrantes têm chamado a atenção da mídia nacional, incitando discussões científicas e políticas e estimulando um amplo debate na sociedade brasileira em geral. Além dos elementos mencionados anteriormente, algumas

explicações para a chegada maciça de haitianos pela fronteira norte do Brasil, após o devastador terremoto que atingiu o país em 2010, são: atuação do país como líder da Missão das Nações Unidas para a Estabilização do Haiti (Minustah) desde 2004; endurecimento das políticas migratórias nos EUA e na República Dominicana (destinos tradicionais dos haitianos); e, mais recentemente, a visibilidade midiática do Brasil como anfitrião da Copa Mundial de Futebol e dos Jogos Olímpicos, o que favoreceu a construção de uma imagem internacional do país como uma nova terra de oportunidades.

Diante deste cenário e da incapacidade do marco regulatório existente de lidar com os novos fluxos migratórios, foi criada em 2012 a figura legal do visto humanitário para os imigrantes haitianos e, posteriormente, para sírios e venezuelanos. O marco regulatório existente está ancorado em dois instrumentos principais: o Estatuto do Estrangeiro de 1980 e a Lei do Refúgio de 1997. O primeiro é legado da ditadura militar e via o migrante como ameaça à segurança nacional. O segundo incorporou no ordenamento jurídico brasileiro a Convenção de 1951, o Protocolo de 1967 e a Convenção de Cartagena de 1984, a qual amplia a definição de refugiado às pessoas em busca de proteção em função de condições adversas à sua reprodução socioeconômica, como contextos de violência generalizada, violação maciça dos direitos humanos e eventos similares.

Por meio da criação do visto humanitário, o governo brasileiro buscou uma solução que respondesse à situação de emergência e que atendesse, ainda que de forma precária, às demandas dos imigrantes e da sociedade civil organizada para lidar com as novas características e causalidades dos movimentos migratórios que chegavam ao Brasil. Mais recentemente foi aprovada a Lei de Migração, n. 13.445 de maio de 2017, a qual deve começar a reger a questão migratória no Brasil em um prazo de 180 dias. Essa lei surgiu num contexto de novas demandas e conflitos políticos e ideológicos que permearam a discussão e elaboração de uma resposta institucional, em sintonia com a Constituição de 1988. Ademais, a lei visa refletir a complexidade dos novos fluxos migratórios, superando a velha dicotomia entre movimentos “voluntários” e “forçados”, e a nova realidade do Brasil como um país de emigração, imigração e trânsito.

Inspirado por esta nova dinâmica, a *Revista Brasileira de Estudos de População* tem o prazer de apresentar este número especial contendo sete artigos originais, dois pontos de vista e duas resenhas de livro. Há várias formas possíveis de se ler este dossiê. Uma delas é a segmentação entre contribuições para o debate teórico-normativo e as análises empíricas que ajudam a entender e qualificar os novos fluxos em termos de sua dimensão, composição e consequências, especialmente no contexto brasileiro.

Incluído na primeira categoria de análise, o artigo de **João Carlos Jarochinski Silva, Lucia Machado Bógus e Stefanie Jarochinski Silva**, partindo do conceito de fluxos migratórios mistos da OIM, destaca as limitações institucionais nas sociedades receptoras e o crescente posicionamento restritivo por parte das economias centrais, resultando em um cenário desfavorável para a garantia dos direitos dos refugiados. Os autores refletem sobre os esforços recentes feitos em alguns fóruns e agências, incluindo o Acnur e a própria OIM, para impedir

que a complexidade desses fluxos represente um retrocesso na outorga de direitos aos grupos mais vulneráveis, como no caso dos refugiados. Esse esforço institucional tem também procurado estimular o debate sobre como incentivar novas formas de garantia de vistos para outras categorias envolvidas, como no caso dos migrantes de trânsito e pessoas que são detidas durante o processo de travessia sem a posse dos documentos necessários para a entrada no país de destino. Os autores mostram, por meio de uma análise dos principais documentos do regime de proteção internacional e regional aos imigrantes e refugiados, como o debate e a legislação têm avançado com distintos graus de êxito, e às vezes em direções opostas. Sob esse olhar, o caso latino-americano é apresentado como um exemplo de avanço nas propostas de absorção dos indivíduos pertencentes aos fluxos mistos, como a solução brasileira de emissão de vistos humanitários para os haitianos. Tais progressos ocorreram a despeito da permanência de gargalos institucionais, como a emissão do “Protocolo do Protocolo” para o caso do recente fluxo misto de imigrantes venezuelanos para o Brasil.

Com o foco específico na questão dos refugiados, Laís de Oliveira discute a dualidade entre o princípio da soberania e o princípio de *non-refoulement*. A autora realiza uma reflexão teórica, ancorada por uma análise documental dos principais instrumentos normativos internacionais que garantem proteção aos refugiados e solicitantes de asilo, sugerindo que a crescente utilização do princípio de soberania por parte dos Estados-nação – uma reação ao crescimento do número de indivíduos em busca de refúgio e asilo – cria uma barreira que impede, de antemão, o exercício do direito de requisição de refúgio. Tal barreira se dá na medida em que esse direito, ancorado no princípio de *non-refoulement*, requer acesso dos requerentes ao território de destino. A autora avança ainda, sugerindo que o impedimento ao território pode ser uma violação ao direito do requerente de ter a ele conferido o princípio de não devolução.

O texto de Cedric Audebert discute o fluxo migratório dos haitianos para a América do Sul, e mais especificamente para o Brasil, como parte de um sistema migratório mais amplo. O autor argumenta que a existência desse sistema migratório anterior, originalmente definido pelo espaço migratório dos países caribenhos, França, Canadá e Estados Unidos, permitiu a reorientação desse “espaço migratório” para novos espaços na América do Sul, parte em função do endurecimento das leis imigratórias do Norte e da baixa atratividade econômica dos vizinhos caribenhos. Trata-se de uma visão interessante – indo além da questão relativa à emergência do fluxo para Chile e Brasil em função apenas dos desastres naturais e da presença das Forças de Paz (Minustah) do Brasil no país –, que destaca elementos de migração econômica, articulando os canais criados por países de trânsito (Peru e Equador), as inovações normativas (especialmente do Equador e Brasil), que reconheceram a complexidade da situação dos haitianos para além da dicotomia migração econômica/refúgio, e os interesses específicos de corporações brasileiras e chilenas. Esses fatores refletem o caráter multidimensional da emigração haitiana e possibilitaram a ampliação do espaço migratório dentro do sistema migratório do país para uma nova rota Sul-Sul, com possíveis articulações de reorientação da rota para o Norte.

Tendo como pano de fundo a crise dos refugiados recentes na Europa, Catarina Oliveira, João Peixoto e Pedro Góis revisitam o modelo de *push-and-pull*, sugerindo que, nos momentos de crises humanitárias e de eventos atípicos, o ato de migrar rompe a relação entre agência (decisões individuais) e estrutura (políticas migratórias e instituições envolvidas no processo migratório). A simples dicotomia entre migrantes voluntários (ou econômicos) e involuntários (refugiados, deslocados) torna-se insuficiente, exigindo entender esse processo como operando em um espectro contínuo. Embora teoricamente atraente, a regulamentação e operacionalização desse tipo de abordagem tornam-se ainda mais desafiadoras, especialmente num contexto de globalização e reemergência dos discursos nacionalistas de alguns Estados. É exatamente pela existência desses fatores estruturais (globalização, aumento da desigualdade, desequilíbrio demográfico entre as regiões e recrudescimento do discurso nacionalista) que se necessita repensar os modelos de repulsão- atração. Diferente da visão original desse modelo – em que os fluxos emigratórios deveriam se arrefecer com o desenvolvimento dos Estados expulsores –, a reconfiguração da divisão internacional do trabalho, o aumento da desigualdade e a emergência dos desastres ambientais serão fatores responsáveis pela intensificação dos fluxos emigratórios no futuro. É uma análise provocadora, fazendo-nos refletir sobre o papel da globalização e das novas forças estruturantes sobre a intensificação da mobilidade e sobre o aumento de sua complexidade. É também um chamado para que as instituições de proteção e inserção dos migrantes repensem seu papel neste cenário, assim como as legislações e instruções normativas que asseguram os direitos desses migrantes.

Completando este primeiro bloco de trabalhos que discutem a natureza dos processos migratórios, ao final deste número encontram-se o ponto de vista de Daniela Florêncio da Silva e a resenha de Rosana Baeninger. Daniela Florêncio da Silva faz uma síntese das reflexões anteriores, as quais discutem essa complexidade para fluxos localizados, como os da América do Sul (venezuelanos e haitianos para o Brasil) e os episódios recentes dos refugiados para a Europa. A autora advoga que a nova crise dos refugiados e o aumento generalizado de migrantes forçados representam uma complexa relação entre a vulnerabilidade desses indivíduos, sua tentativa de reduzir essa condição na busca por um novo território e a reconfiguração do trabalho e da riqueza gerada pela nova economia global. Esse processo de globalização, segundo da Silva, resultou ironicamente no aprofundamento do nacionalismo e do discurso de proteção soberana em resposta a um fluxo que teria se intensificado exatamente em razão dos processos econômicos globalizantes. A autora termina o texto destacando a dramática condição de vulnerabilidade dos refugiados e migrantes forçados, os quais, mais do que migrantes, seriam mensageiros desse processo que os levam a se desterritorializar para tentar uma nova territorialidade.

Rosana Baeninger apresenta o livro *E pur si muove – Elementos para una teoria de las migraciones en el capitalismo global*, de Alejandro Canales. Com uma perspectiva transnacional e interdisciplinar, o livro avança a discussão teórica sobre a migração internacional como um componente da estruturação das sociedades nessa era da globalização.

A resenha ressalta como Canales aprofunda o nosso entendimento das causas estruturais e consequências das múltiplas modalidades migratórias nas sociedades contemporâneas, bem como o papel da migração internacional nos processos de reprodução social, política, econômica e demográfica do sistema-mundo. Como nos lembra Baeninger, o livro é uma leitura obrigatória para estudantes, acadêmicos e agentes responsáveis pela elaboração de políticas públicas para entender os processos de redistribuição da população dentro e para fora da América Latina.

O outro bloco de trabalhos, de natureza mais empírica, começa com o texto de Sidney Antônio da Silva, que, ancorado em uma extensa pesquisa de campo realizada ao longo do território brasileiro, examina o papel das redes institucionais de acolhimento e das redes migratórias no processo e gestão da imigração haitiana no Brasil. O autor argumenta que a falta de uma política pública de recepção e acompanhamento de imigrantes em situação de vulnerabilidade social obrigou a sociedade civil, em particular a Pastoral do Migrante, a assumir a tarefa de acolhimento e integração social e econômica dos haitianos à sociedade brasileira. Além disso, o artigo documenta como as redes de ajuda mútua, baseadas em laços de solidariedade, vínculos familiares e de conterraneidade, foram decisivas na recepção dos recém-chegados, no posterior processo de integração e no fortalecimento das redes e do sistema migratório Haiti-Brasil.

O texto de Rosana Baeninger e Roberta Peres sustenta que a chegada de haitianos ao Brasil a partir de 2010 rompeu com a construção histórico-social das migrações internacionais no Brasil, caracterizada pela forte presença do Estado na construção do ideal do imigrante europeu, branco e civilizado na formação do Estado-nação. Esta migração representa a inserção do país na rota das migrações transnacionais no século XXI, especialmente com relação aos fluxos Sul-Sul. A análise emerge do diálogo entre a perspectiva teórica das migrações de crise e as evidências empíricas resultantes do cruzamento de dados de registros administrativos e de pesquisa de campo qualitativa realizada ao longo do território nacional. Nesta ordem de ideias, as autoras argumentam que a migração haitiana para o Brasil é emblemática das migrações de crise, porque é produto da interação de forças que perpassam espaços migratórios entre origem-etapas-destino-trânsito, agentes e atores institucionais e relações e processos socioeconômicos e políticos operantes em escalas transnacionais.

O artigo de Duval Fernandes e Andressa Faria faz uma leitura crítica do processo de criação da figura legal do visto humanitário para os haitianos que chegaram ao Brasil após o terremoto que devastou o país em 2010. O trabalho utiliza uma perspectiva histórica para examinar a política migratória brasileira, seus principais atores e instrumentos de regulação e os desdobramentos da implementação dessa nova figura legal de proteção. Embora o governo tenha conseguido dar solução a uma situação emergencial, os autores ressaltam a necessidade de uma coordenação mais ampla e um melhor planejamento e avaliação do alcance e das consequências das ações implementadas. Também atentam para a necessidade de tratar a questão migratória com uma visão mais abrangente,

reconhecendo a complexidade dos fluxos migratórios e a inserção do Brasil no sistema migratório mundial.

Antônio Tadeu Oliveira traz um ponto de vista sobre a nova Lei de Migração, aprovada recentemente pelo Congresso Brasileiro. O autor elabora eloquentemente os antecedentes legais e sociopolíticos que levaram à elaboração e aprovação dessa lei, destacando seus avanços e desafios e os passos necessários para assegurar a efetiva implementação desta nova política migratória. Por um lado, o Brasil precisou elaborar uma resposta institucional às profundas alterações no padrão migratório brasileiro ocorridas nas últimas décadas do século XX e na década corrente. Tal demanda decorria da convivência com um marco regulatório baseado na segurança nacional, que ia na contramão dos princípios consagrados na Constituição Democrática de 1988. A nova lei incorpora uma série de princípios de respeito e garantia dos direitos e liberdades civis, sociais, culturais e econômicos, tanto dos estrangeiros residentes no Brasil como dos brasileiros que vivem no exterior. Entre estes se destacam: o repúdio e a prevenção da xenofobia, do racismo e de quaisquer formas de discriminação; a acolhida humanitária; a garantia do direito à reunião familiar; a igualdade de tratamento; e a inclusão social, laboral e produtiva do migrante. Por outro lado, os 20 vetos à lei por parte do presidente e o contexto sociopolítico e econômico atual apresentam-se como os principais desafios à implementação deste novo marco regulatório.

Complementado o segundo grupo de trabalhos, a resenha de **Maria Silvia Bassanezi** traz uma leitura crítica do livro de Oswaldo Truzzi, *Italianidade no interior paulista: percursos e descaminhos de uma identidade étnica (1880-1950)*. A partir de pesquisas e de uma análise minuciosa e exaustiva da bibliografia produzida no Brasil, a obra de Truzzi avança o nosso conhecimento sobre a configuração histórica e social da identidade étnica dos italianos no interior do estado de São Paulo. Apesar de focar em uma comunidade e em um momento histórico específicos, o livro, segundo assinalado por Bassanezi, é uma ferramenta analítica importante para pensar a questão da construção e reconstrução da identidade étnica dos novos imigrantes em terras brasileiras – latino-americanos, africanos, haitianos e sírios – e sobre os processos, tensões e conflitos que sustentam esta construção.

O presente dossiê temático teve o objetivo de trazer a discussão para a comunidade demográfica latino-americana, e brasileira em particular, destacando a relevância das novas modalidades de deslocamento humano e os avanços feitos em termos de monitoramento desses novos fluxos e das novas propostas regulatórias, incluindo o visto humanitário e a nova Lei da Migração recentemente aprovada pelo Congresso brasileiro. Adicionalmente, o dossiê nos incita a pensar sobre os desafios que se impõem devido à emergência de novos conflitos mundiais e da intensificação dos desastres ambientais, os quais certamente promoverão novos fluxos de deslocamentos populacionais. Ademais, as posturas de alguns países em torno do discurso de segurança e soberania nacional devem criar desafios ainda maiores para os migrantes mais vulneráveis, haja vista a recente sugestão da Suprema Corte Norte-Americana de restringir a concessão de refúgio aos solicitantes de asilo com processos em andamento vindos da Síria, Iêmen, Irã, Líbia, Somália e Sudão que

apresentarem “relacionamento *bona fide*”. Os estudiosos da migração, os legisladores e os chefes de Estado devem ser capazes de se posicionar e buscar soluções para lidar com esses novos fluxos, procurando equacionar a garantia dos direitos humanos e o potencial benefício trazido pela inserção desses novos residentes no mercado de trabalho das sociedades que os acolhem. Este dossiê, mais do que um retrato exaustivo da temática, visa contribuir para o debate e a discussão científica sobre refugiados e as novas modalidades migratórias, bem como fornecer insumos para a elaboração de políticas públicas condizentes com os direitos humanos.

Agradecemos a equipe de editoria da *Rebep* e aos inúmeros avaliadores, os quais atenderam diligentemente e com celeridade os pedidos de revisão e reavaliação dos artigos submetidos para que este dossiê ficasse pronto em tempo hábil.

Gisela P. Zapata e Gilvan Guedes
Editores convidados do dossiê

Os fluxos migratórios mistos e os entraves à proteção aos refugiados

João Carlos Jarochinski Silva*
Lucia Maria Machado Bógus**
Stéfanie Angélica Gimenez Jarochinski Silva***

O artigo discute o fenômeno dos fluxos migratórios mistos, considerando seus impactos sobre o reconhecimento das solicitações de refúgio, seu enquadramento jurídico nos países de passagem e destino e, especialmente, a proteção aos refugiados. Os Estados Nacionais, invariavelmente, tratam as migrações internacionais de forma generalista, desconsiderando os elementos específicos e individuais que as motivaram. Isso faz com que muitos solicitantes de refúgio, que utilizam os mesmos mecanismos e rotas dos denominados migrantes voluntários, sejam prejudicados no acesso ao direito de reconhecimento de seus pedidos. Tal realidade tem influenciado os debates sobre os fluxos migratórios na academia e nos órgãos protetivos e de promoção de ações voltadas aos refugiados, como é o caso do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (Acnur) e do sistema americano desenvolvido após a Declaração de Cartagena. O presente texto pretende analisar, com base nos documentos de organismos internacionais e nos debates realizados na academia, o que são fluxos mistos e a forma como as questões relativas ao tema têm sido debatidas no âmbito internacional, apresentando boas práticas e soluções que permitam assegurar aos refugiados a proteção a que fazem jus.

Palavras-chave: Fluxos migratórios mistos. Refúgio. Acnur. Sistema americano.

* Universidade Federal de Roraima (UFRR), Boa Vista-RR, Brasil (jcsilva98@hotmail.com).

** Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC/SP), São Paulo-SP, Brasil (lubogus@uol.com.br).

*** Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (Unirio), Rio de Janeiro-RJ (stefaniegimenez@hotmail.com).

Introdução

O artigo tem como objetivo analisar, com base nos documentos de organismos internacionais e nos debates realizados na academia, o fenômeno dos fluxos migratórios mistos, precisando a sua definição e discutindo as formas pelas quais esses fluxos impactam, de modo direto, o reconhecimento das solicitações de refúgio, a proteção aos refugiados e seu enquadramento jurídico nos países de passagem e destino. Será também abordada a forma como as questões relativas ao tema têm sido tratadas no âmbito internacional, ressaltando a necessidade de boas práticas e soluções que permitam assegurar aos refugiados a proteção a que fazem jus.

Os Estados Nacionais, invariavelmente, tratam as migrações internacionais de forma generalista, sem considerar os elementos específicos e individuais que as motivaram, fazendo com que muitos solicitantes de refúgio, que utilizam os mesmos mecanismos e rotas dos migrantes voluntários, econômicos, entre outras categorias, sejam prejudicados no acesso ao reconhecimento de seus direitos. Esta realidade tem influenciado os debates sobre os fluxos migratórios tanto na academia como nos órgãos protetivos e de promoção de ações para os refugiados, tais como o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (Acnur) e o sistema americano desenvolvido após a Declaração de Cartagena, documento em que foram estabelecidos avanços em nível regional sobre a temática do refúgio, criando a hipótese de sua concessão em virtude de grave e generalizada violação de direitos humanos.¹

Desde meados da segunda metade do século XX, os estudos sobre as migrações alertam para a complexidade da questão social que envolve o tema e para o fato de que sua análise e compreensão não poderiam partir apenas de um viés cognitivo. Nesse sentido, conforme destacou Sayad (1998), o fenômeno migratório é um fato social completo, que necessita, para seus estudos, um itinerário epistemológico e cognitivo pautado no cruzamento das várias disciplinas que compõem as Ciências Sociais, como a História, Geografia, Demografia, Direito, Sociologia, Psicologia Social, Antropologia, Linguística e Ciência Política.

Nesse sentido, já no início da década de 1990, alguns estudos apontavam que:

Atualmente, não há uma única e coerente teoria de migração internacional. Apenas um conjunto fragmentado de teorias que se desenvolveram isoladamente e algumas vezes, não sempre, segmentadas pelas barreiras de disciplinas. Padrões atuais e tendências na imigração, no entanto, sugerem que um entendimento completo dos processos migratórios não será alcançado se depender das ferramentas de apenas uma disciplina ou se focar em somente um nível de análise. Na verdade, sua natureza complexa e multifacetada demanda uma teoria sofisticada que incorpore uma variedade de perspectivas, níveis e hipóteses (MASSEY et al., 1993, p. 431, tradução nossa).

Tal complexidade, já perceptível desde as últimas décadas do século XX (PELLEGRINO, 2014, p. 8), não foi, entretanto, considerada nas ações políticas e jurídicas dos Estados

¹ A Declaração de Cartagena acrescentou essa hipótese às demais já previstas na Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados, que são os fundados temores de perseguição por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas.

em suas tentativas de regular o fenômeno migratório, de acordo com seus interesses ou os compromissos internacionais firmados. A atuação estatal acabou, assim, por privilegiar apenas alguns aspectos no momento de sua implementação, os quais variaram do destaque ao viés de segurança no controle das fronteiras até o referencial humanitário de proteção a indivíduos, demandado em decorrência de sua situação fática.

A realidade observada nas pesquisas e a dificuldade teórica para analisar os movimentos migratórios são características dos fluxos mistos. Estes conjugam a diversidade de fatores e motivos para que as pessoas migrem, porém, sempre se caracterizam pela especificidade de uma mobilidade que congrega refugiados e solicitantes de refúgio entre seus membros. Tal situação exige dos Estados e dos agentes que lidam com as migrações uma percepção de que cada indivíduo merece uma forma de tratamento específica, em decorrência de sua condição. Essa percepção é, no entanto, pouco frequente nas ações estatais e das organizações, que acabam por atuar de forma generalista e tendem a classificar os diversos grupos migratórios da mesma forma, estabelecendo um comportamento padrão em relação aos migrantes e às políticas migratórias.

Tal atuação estatal, que acaba por privilegiar apenas uma vertente da relação entre Estados e migrantes, não tem conseguido eficiência em face do tema da regulação dos fluxos migratórios mistos, os quais contemplam, a um só tempo, a mobilidade de migrantes e de refugiados, configurando um tipo específico de migração dotada de proteção internacional. Essa questão, percebida na passagem do século XX para o XXI, tem trazido dificuldades para todos os órgãos que trabalham com as migrações internacionais, inclusive para as pesquisas relacionadas ao tema, tornando rotineiros os debates sobre a necessidade de avanços na área.

Um exemplo bastante atual dessa situação é o que vem ocorrendo na fronteira entre Brasil e Venezuela. A partir de 2015, houve um significativo aumento do número de venezuelanos dirigindo-se ao Brasil, o que, conforme avaliação dos representantes do Acnur no Brasil, configura um caso típico de fluxo misto, reunindo pessoas que se enquadram nas hipóteses específicas para a concessão do refúgio e outras em condição migratória distinta.

Definição

A Organização Internacional para a Migração (OIM) definiu os fluxos mistos como

[...] movimentos de população complexos, que incluem refugiados, solicitantes de asilo², migrantes econômicos e outros migrantes. Além disso, ela ainda salienta que esse tipo de fluxo está relacionado com movimentos irregulares, nos quais há, com frequência, migração de trânsito, com pessoas que realizam o movimento sem a documentação necessária, atravessam fronteiras e chegam ao seu destino sem autorização (OIM, 2009, p. 1).

² O termo solicitante de asilo na língua inglesa é utilizado para os solicitantes de refúgio, o que não ocorre em português, por conta da tradição jurídica americana, na qual há o instituto do refúgio e o do asilo. Em relação à definição trazida pela OIM, o termo de solicitante de asilo significa solicitante de refúgio.

Tal definição demonstra a complexidade das modalidades migratórias que podem estar presentes em um fluxo, incluindo migrantes em suas mais variadas categorias, tais como por motivos econômicos, voluntários, forçados sem proteção internacional, entre outros, e refugiados, categoria específica, dada sua vinculação a um sistema protetivo internacional. Esse sistema protetivo é constituído pelo Estatuto dos Refugiados, pelo Protocolo do Estatuto e por instrumentos regionais, como a Declaração de Cartagena, e possui uma agência das Nações Unidas com mandato específico para lidar com os que se enquadram na definição de refugiados: o Acnur.

Os fluxos mistos, além de serem alvo de preocupação do Acnur, por envolverem refugiados, também são objeto de preocupação de outra agência recém-integrada ao Sistema das Nações Unidas (ONU), a OIM. Esse órgão se preocupa com o tema por entender que há uma vinculação estreita entre fluxos mistos e imigrações irregulares marcadas pela debilidade das condições de viagem, em que os imigrantes se sujeitam a condições bastante precárias na tentativa de chegar a seus destinos. Considerando esse quadro, resta evidente para a OIM o entendimento de que nem todos os fluxos migratórios são de tipo misto, sendo estes caracterizados pela presença de diversas modalidades migratórias, mas incluindo, necessariamente, refugiados e solicitantes de refúgio. Estes, mesmo que constituam um número expressivo do fluxo, não conseguem exercer seu direito de forma efetiva, por estarem vinculados aos demais tipos migratórios, notadamente os que ocorrem de forma irregular, levando os Estados à prática indiscriminada do *refoulement*.

Nesse sentido, a atuação da OIM tem sido direcionada ao aumento da proteção a todas as modalidades migratórias, incluindo as denominadas irregulares, pois, dessa forma, os países receptores não partirão de uma perspectiva que priorize o impedimento e a expulsão desses migrantes, conferindo a cada um, segundo sua condição migratória, as formas de regularidade e proteção a que fizerem jus. Conforme o entendimento da OIM, os migrantes dos fluxos mistos são os membros mais necessitados das sociedades de origem. Jeff Crisp (2007) salienta que viajar longas distâncias e de forma irregular traz enormes gastos, principalmente quando envolvem documentos de viagem falsos e a presença de “coiotes”. A obtenção do dinheiro para o deslocamento desses migrantes tem sido possível tanto por meio de um esforço familiar, como pelo apoio de traficantes de pessoas que os enviam a outros países, com fins de exploração.

Devido à irregularidade desse processo migratório, as localidades receptoras têm demonstrado uma enorme dificuldade no tratamento da questão, pois tendem a receber esses imigrantes como membros de um fluxo de matriz econômica, isto é, como um grupo de pessoas que migram em busca de uma melhor condição econômica de vida. Dessa forma, muitos indivíduos deixam de ter aplicados aos seus casos concretos os direitos a que fazem jus, quando estão envolvidos em um fluxo não homogêneo.³

³ Essa realidade mostra que uma boa parcela dos migrantes não tem uma proteção específica e mesmo a proteção conferida pelos direitos humanos, de forma generalista, não é aplicada de maneira consistente em diversos casos.

O exemplo da fronteira entre a Venezuela e o Brasil demonstra toda a dificuldade na atuação estatal diante dessa realidade. A Polícia Federal em Roraima, entidade em que ocorre o atendimento da maior parte desse movimento, oferece dados que mostram o aumento do fluxo e o significativo crescimento do número de solicitantes de refúgio, os quais correspondiam a 268 em 2014, 1.073 em 2015, 3.155 em 2016 e 2.899 até 25 de abril de 2017. Esse aumento, por si só, gerou dificuldades para os órgãos competentes receberem e analisarem os pedidos e criou, numa interpretação equivocada, a impressão para diversos órgãos públicos de que a maioria desses migrantes não faria jus ao *status* de refugiado. Evitar esse tipo de problema é o que tem pautado a ação do Acnur e a participação da academia nos debates sobre a questão.

Outro exemplo da dificuldade também vem da situação de boa parte dos solicitantes de refúgio venezuelanos na região de Roraima. Por conta do elevado número de pessoas, a Polícia Federal estabeleceu uma tentativa de administrar a quantidade de pessoas que procuram seu órgão por meio de emissão de um papel comprobatório de que o solicitante esteve perante a autoridade migratória e agendou um atendimento para solicitar seu refúgio, o que ficou conhecido como o “Protocolo do Protocolo”. Essa ação tenta diminuir as filas na Polícia brasileira e assegurar que essa pessoa não seja deportada por estar em uma situação irregular no Brasil enquanto não solicita efetivamente o seu pedido de refúgio, momento em que de fato recebe o protocolo de sua solicitação de refúgio, o qual lhe confere uma série de direitos. O primeiro papel, que devido à sua natureza precária não pode ser denominado como documento, basicamente, evita a deportação de quem já se dirigiu ao órgão migratório para regularizar a sua situação, entretanto, não são assegurados os demais direitos garantidos pelo Brasil aos refugiados, pois o pretense solicitante ainda não preencheu o requisito de ter efetuado sua solicitação de refúgio.

Os exemplos acima, apesar de representarem uma dificuldade não extremada como a que ocorre em outras regiões do globo, tais como em algumas áreas do norte da África, onde os refugiados encontram diversos obstáculos para receberem proteção, é capaz de demonstrar que as dificuldades no acesso aos sistemas mais efetivos de direitos, independentemente da categoria migratória, fazem com que todos aqueles inseridos em um fluxo misto sofram os mesmos perigos e violações de direitos humanos no curso de suas movimentações, quais sejam: detenção, muitas vezes em condições inaceitáveis; abusos físicos; preconceitos de diversas matrizes; corrupção; roubos; extorsões; e a própria miséria (CRISP, 2007).

Essa realidade tem feito com que instituições de caráter mais geral no trato das migrações, como a OIM, ou vinculadas a grupos específicos, como o Acnur, venham trabalhando, cada vez mais, para a melhor compreensão desses fluxos e para o desenvolvimento de normas e práticas capazes de evitar que tal quadro impeça a proteção dos direitos humanos e a aplicação de normas protetivas específicas. Apesar da preocupação explícita sobre o tema por parte das organizações internacionais, no que diz respeito às pesquisas, a bibliografia existente sobre as migrações internacionais ainda é incipiente, não contemplando diretamente o debate sobre os fluxos mistos, salvo algumas exceções.

A abordagem global

Por contemplar diversas categorias de migrantes, a OIM tem demonstrado preocupação especial com a temática, apesar do pequeno avanço obtido até agora. A realização mais efetiva tem sido a troca de experiências entre diferentes localidades de destino de fluxos mistos que compartilham suas boas práticas. Nesse aspecto a triagem dos imigrantes torna-se fundamental na tentativa de enquadramento do tipo de fluxo que realizam, o que, em boa parte dos casos, determina a relação da autoridade para com eles.

Entretanto, o entendimento que orienta a ação da OIM é de que, apesar da defesa dos direitos humanos para todos, a regulação da entrada e permanência em um determinado país é competência deste, no exercício de sua soberania. Existem, assim, poucos tipos de migrantes capazes de constringer os Estados a não exercerem o seu poder soberano sobre eles (REIS, 2006).

A OIM, como organização que trata das migrações de forma geral, percebe que a especificidade de movimentos acaba gerando dificuldades para que as pessoas que demandem algum tipo de proteção especial consigam ter esse direito plenamente atendido (OIM, 2009). Isso ocorre, especialmente, em um cenário como o atual, em que as formas de mobilidade passam por um processo de mudança, no qual se observa, cada vez mais, o aumento dos movimentos frequentes e de curta duração, em substituição aos tradicionais movimentos de longa duração e episódicos. Vivencia-se o período da hiper mobilidade (IORIO; PEIXOTO, 2011) e do aumento de fluxos mistos, como atestam os exemplos da fronteira entre Venezuela e Brasil e a circulação de pessoas pelo Mar Mediterrâneo.

De fato, a nova fase da acumulação capitalista, associada ao processo de reestruturação econômica, pressupõe a intensa mobilidade do capital e da força de trabalho, favorecendo a dispersão espacial da produção e gerando espaços de desemprego, pobreza e emigração (SASSEN, 1988), aos quais também se somam os que fogem de conflitos e perseguições.

O cenário descrito pela OIM mostra que esses fluxos mistos, que possuem forte vinculação com migrações irregulares, acabam tornando-se um enorme desafio para os Estados. Nesse sentido,

[...] os fluxos migratórios mistos irregulares são um desafio considerável para os Estados, não só porque violam sua prerrogativa soberana de determinar que cidadãos não nacionais podem entrar em seu território e sob quais condições, mas também porque as pessoas que participam desses movimentos são mais propensas a sofrer privações, violações de direitos humanos e discriminação, e requerem por esta razão assistência individualizada e especial (OIM, 2009, p. 1).

Essa característica acaba por dificultar a proteção a grupos específicos que são providos de alguma forma protetiva, sendo os refugiados o principal exemplo. Eles podem cruzar as fronteiras sem o controle estrito do Estado e, conforme destaca Foucher (2009, p. 23), “Se o cruzamento ilegal de uma fronteira é passível de perseguições, o refugiado político pode fazê-lo sem autorização e encontrar abrigo atrás de uma linha protetora”. Por esse motivo, o Acnur tem se interessado tanto pela temática dos fluxos mistos, pois percebe

que a falta de análise individual da situação dos migrantes faz com que muitos refugiados deixem de obter a proteção a que fazem jus (CRISP, 2007).

O Quadro 1 oferece uma visão parcial das diversas categorias migratórias, demonstrando toda a dificuldade que fluxos mistos podem trazer para o reconhecimento de certas categorias. A própria OIM (2009, p. 1) reconhece a situação e destaca que

[...] se confere particular atenção aos solicitantes de asilo e aos refugiados nos fluxos mistos devido aos princípios jurídicos internacionais consagrados de não-devolução (*non refoulement*) e de proteção aos refugiados. Porém, os fluxos mistos também concentram diversos grupos de outros imigrantes que podem ser particularmente vulneráveis: migrantes vítimas de tráfico, migrantes desamparados; menores de idade não acompanhados (e separados); migrantes objeto de violência (incluído violência de gênero) e traumas psicológicos durante o processo migratório; pessoas vulneráveis como as mulheres grávidas, crianças e idosos; e migrantes detidos em trânsito ou em sua chegada. Ademais, os fluxos mistos podem incluir trabalhadores migrantes, comerciantes transfronteiriços e migrantes que se deslocam por causas ambientais.

Isso evidencia que, apesar de situações distintas, os fluxos mistos são resultado de um quadro geral, no qual

As migrações constituem cada vez mais uma forma de reajustamento dos desequilíbrios crescentes entre regiões ricas e regiões pobres, em termos de rendimento por habitante, esperança de vida, nível de educação e de exposição a todo o tipo de riscos relacionados com a conjuntura política, econômica e social (MOTA, 2011, p. 6).

QUADRO 1
Tipo de migrante, segundo situação de entrada

Migração regular	
Sem restrições de residência ou de trabalho	Restrição de trabalho e residência
Livre migração	Migração contratual
Admissão com vistas a residência permanente	Migração oficial e de negócios
Migração irregular	
Irregularidades institucionais	Irregularidades estatutárias
Falta de políticas explícitas	Proibição da reunificação familiar
Ineficiência administrativa	Limites de movimento e residência dentro do Estado
Legislação ambígua e com falhas	Limites a livre escolha do emprego
	Entrada irregular
	Estância irregular
	Atividades econômicas ilegais
Migração de refugiados	
Segundo o Estatuto dos Refugiados	
	Perseguição racial
	Perseguição religiosa
	Perseguição por causa da nacionalidade
	Perseguição por pertencimento a um grupo social
	Perseguição por conta da opinião política
Observação: há outros documentos que ampliam o rol de perseguições expresso no Estatuto	

Fonte: Elaborado a partir do modelo proposto por Ribas Mateos (2004, p. 196).

Nesse sentido, a complexidade e a diversidade do processo de redistribuição da população, em escala mundial, vêm apontando para a necessidade de incorporar, aos estudos dos fluxos internacionais, o debate referente ao papel do Estado-nação e a relação migração e desenvolvimento, elementos centrais na compreensão das migrações internacionais contemporâneas.

Esse quadro geral, no qual o desequilíbrio entre as regiões ricas e pobres é um dos principais motivadores dos fluxos, estabelece que os Estados, principalmente os mais ricos, classifiquem os migrantes, admitindo a ótica de que estes podem ser barrados e favorecendo a repatriação, com o retorno aos locais de origem (ACNUR, 2007), mesmo que de forma involuntária e contrária à busca de soluções duráveis. Tal atitude tem gerado consternação por parte das organizações de assistência e proteção aos refugiados e de outros grupos detentores de alguma forma de proteção específica.

As proteções específicas propostas pelo Acnur

Levando em conta essas realidades, o Acnur tem proposto uma série de planos na tentativa de assegurar a proteção aos refugiados. Isso fica bastante evidente no Plano de Ação de 10 pontos,⁴ no qual o órgão relaciona proteção de refugiados e migrações mistas, destacando elementos para evitar a repatriação involuntária.

O Acnur possui uma longa história de atuação na questão dos refugiados e tem se debruçado sobre outros temas de interesse, como os deslocados internos,⁵ possibilitando diversos avanços em termos de proteção aos imigrantes em geral. Entretanto, como seu mandato é específico, seu foco de atuação não permite que todos os indivíduos que compõem os fluxos mistos recebam sua proteção, fazendo com que muitos, de forma não coerente, busquem o refúgio por saberem das “vantagens” que esse instituto oferece em relação aos demais, em termos migratórios, como atesta o caso envolvendo os venezuelanos no Brasil.

Tal situação acaba por reforçar o discurso dos críticos de que o refúgio hoje é pedido de forma indistinta, motivo pelo qual há pretensões de alterar as formas de reconhecimento. Sem dúvida, a contribuição do Acnur é de suma importância, mas a atenção específica deixa uma grande gama de outros imigrantes a ser regulada, praticamente, apenas pelos Estados, o que, em diversos casos, torna-se um fator impeditivo da proteção jurídica e da liberdade de circulação.

Cabe destacar que, devido à natureza bastante agressiva que marca os movimentos migratórios dos refugiados, vítimas de perseguições variadas, esse grupo mereceu e ainda merece uma atenção especial dos organismos internacionais. Essa realidade exerceu influência crescente e decisiva na atuação dos direitos humanos no campo das políticas

⁴ “Os dez pontos são: 1. Cooperação entre os principais parceiros; 2. Coleta de dados e análise; 3. Sistemas de entrada sensíveis à proteção; 4. Medidas de acolhimento; 5. Mecanismos de avaliação de perfil e encaminhamento; 6. Processos e procedimentos diferenciados; 7. Soluções para os refugiados; 8. Enfrentamento dos movimentos secundários; 9. Arranjos para o retorno dos não refugiados e opções alternativas de migração; 10. Estratégia de informação” (ACNUR, 2007, p. 1).

⁵ IDP's em inglês (Internally Displaced Persons).

de migração, principalmente no que diz respeito à questão da reunificação familiar e aos refugiados (REIS, 2006).

Mas os migrantes de outras categorias, principalmente quando vinculados aos fluxos mistos que, conforme já salientado pela OIM, possuem uma forte relação com as migrações irregulares, também necessitam de um sistema protetivo. Via de regra, sua movimentação ocorre em busca de melhores condições de existência e limitar essa busca aos interesses, unicamente, do Estado receptor não favorece o princípio da proteção à dignidade humana em um contexto internacional, no qual até mesmo o direito dos refugiados é contestado.

O documento internacional que poderia conferir maior proteção aos migrantes econômicos, que constituem o maior grupo e, por isso, poderiam ter um impacto grande nesse cenário no qual muitos são desprotegidos, seria a Convenção Internacional sobre a Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e dos Membros das suas Famílias, de 1990. No entanto, tal texto não obteve um número expressivo de signatários, principalmente dos países chamados de recepção, o que diminuiu muito sua relevância na regulação da questão, além de outros grupos que ainda não possuem documentos internacionais, como os refugiados ambientais.

A OIM, reconhecendo essa situação, procura intervir de alguma forma em favor da proteção dos migrantes, por meio da interpretação conjugada dos direitos humanos, direito dos refugiados e direito humanitário, para que esse leque de direitos atinja os imigrantes de um modo geral. A OIM (2009, p. 3) destaca que

[...] apesar de Direitos Humanos, no plano internacional e regional, o direito dos refugiados, o direito penal e o direito do trabalho proveem uma sólida base para o desenvolvimento e o fortalecimento dos marcos jurídicos existentes a nível nacional (e regional); subsistem, sem embargo, importantes desafios estabelecidos pela migração irregular e os fluxos mistos relativos à aplicação efetiva dessas normas nas complexas situações de gestão da migração. A igualdade e a não-discriminação são elementos essenciais de qualquer marco de Estado de Direito. A OIM trabalha com governos e outros interlocutores em várias partes do mundo para lutar contra a discriminação e a xenofobia de que são vítimas os migrantes.

O problema é que a análise do cenário internacional tem demonstrado que, apesar dessa vinculação entre diversos ramos do direito e da presença marcante dos direitos humanos no cenário contemporâneo, a questão migratória tem sido bastante controversa, pois os Estados de recepção mais ricos tendem a adotar uma política extremamente restritiva de entrada e de exclusão dos imigrantes que não desejam (SILVA, 2012). Nesse sentido, a eficiência das ações apregoadas pela OIM na proteção aos migrantes é baixa, criando uma categoria de excluídos.

Mesmo a tentativa de flexibilizar a resposta migratória proposta pela OIM, em tese adaptada às necessidades individuais dos migrantes, não possui eficiência no cenário atual, pois os Estados, ávidos por reafirmarem a sua soberania, atuam sobre os imigrantes para justificar o poder que exercem sobre determinada população, pois eles são uma categoria fácil de excluir. Conforme ressalta Bauman (2005, p. 74),

Despidos de boa parte das prerrogativas e capacidades soberanas pelas forças globalizantes que são impotentes para enfrentar, e muito menos controlar, os governos não têm opção senão “selecionar com esmero” os alvos que podem (presume-se) sobrepujar e contra os quais podem apontar suas salvas de retórica e flexionar os músculos, enquanto ouvidos e vistos pelos súditos agradecidos.

A ausência de proteção aos migrantes em geral cria, por si só, uma dificuldade em relação aos fluxos mistos, o que acaba possibilitando que os migrantes fiquem sujeitos apenas às determinações dos Estados nos quais se encontram, criando dificuldades para a aplicação das garantias aos grupos de tipo especial, como é o caso dos refugiados.

Isso fica evidente quando se observa que o Acnur (2007, p. 2), na tentativa de proteger os refugiados e garantir o exercício de seus direitos, estabelece que

[...] devem ser tomadas medidas para estabelecer sistemas de entrada que sejam capazes de identificar, dentre as novas chegadas, pessoas com necessidades de proteção internacional, e que ofereçam soluções adequadas e diferenciadas para essas pessoas, paralelamente a outras soluções que têm de ser adotadas para outros grupos envolvidos em movimentos migratórios mistos.

O Acnur toca num ponto essencial que é a necessidade de soluções para outros grupos, pois, sem o avanço protetivo relacionado a essas pessoas, a aplicação do direito dos refugiados será prejudicada e, tão grave quanto, um grande número de pessoas ficará sem qualquer forma de proteção efetiva. O Acnur reconhece que somente com a cooperação entre os atores interessados na questão dos fluxos mistos, isto é, Estados afetados, órgãos governamentais, organizações regionais e internacionais com mandatos relacionados ao tema, ONGs locais e internacionais, se desenvolverá algum avanço na regulação da questão.

Conforme salientado, o cenário internacional tem dificultado o avanço em termos protetivos. Os países mais influentes do sistema, hoje caracterizados pela recepção de imigrantes, têm se posicionado de forma bastante resistente a quaisquer tipos de avanços. Mesmo o consagrado direito dos refugiados vem sofrendo ataques e críticas por parte desses países, que alegam estar ocorrendo um abuso nos pedidos realizados.

Conforme destaca o Acnur (2006, p. 1),

[...] em alguns Estados as políticas de asilo estão sendo submetidas pelas políticas migratórias, e não como parte das políticas de proteção aos refugiados. Isto explica o interesse do ACNUR em ressaltar o nexo entre migração e asilo, em um contexto no qual as políticas restritivas e os crescentes controles migratórios afetam as políticas de asilo e proteção dos refugiados.

Nesse cenário, pensar em um avanço global na regulação do tema e na melhoria da regulação em relação aos fluxos mistos é complexo, pois, conforme se percebe, quando existem dentro de um mesmo grupo pessoas providas de proteção e outras não, a tendência é ocorrer a generalização de uma forma de tratamento, o que, no contexto atual, evidenciado pelos documentos dos organismos internacionais, resulta na não aplicação das garantias que os titulares de certos direitos deveriam possuir.

Tal fato se torna ainda mais crítico quando o grupo protegido é minoritário, mas mesmo assim expressivo, conforme salienta o próprio Acnur (2007, p. 1), ao destacar que

[...] os refugiados e solicitantes de refúgio respondem por uma parcela relativamente pequena do movimento global de pessoas; eles cada vez mais se deslocam de um país ou continente para outro, ao lado de outras pessoas cujas razões do deslocamento são diferentes e não relacionadas à proteção de refugiados.

Entretanto, se no cenário global a questão tem se mostrado demasiado complexa para obter avanços efetivos, certas localidades têm conseguido propor melhorias nos sistemas protetivos e na forma de atuar em relação aos fluxos mistos. Essas soluções têm ocorrido tanto no âmbito nacional quanto no regional. Nesse aspecto, deve-se avaliar tais propostas, algo que os próprios organismos internacionais têm feito, para divulgar essas boas práticas, como a do Brasil em relação aos migrantes haitianos e a tentativa, por meio da Resolução 126 do Conselho Nacional de Imigração (CNIg), de 03 de março de 2017, de melhorar o acesso à regularidade dos venezuelanos e de pessoas que se encontrem em situação fática semelhante.

Esses avanços chamam muito a atenção, principalmente quando ocorrem num nível regional, pois isso propicia um progresso protetivo capaz de quebrar a lógica de privilégio absoluto à soberania, atuando em favor da cooperação e da defesa da dignidade humana. Um dos exemplos mais bem elaborados desse processo é o sistema americano, desenvolvido a partir da Declaração de Cartagena, em 1984, que tem feito permanentes avanços a ponto de incluir entre suas temáticas a questão dos fluxos mistos.

O sistema americano

O continente americano, notadamente os países da América Latina, possuem uma grande tradição na produção de documentos regionais que privilegiam os direitos humanos. No caso do direito dos refugiados, o documento que marca uma posição regional é a Declaração de Cartagena, de 1984. Esse documento estabeleceu uma ampliação nas hipóteses de concessão do *status* de refugiado, além de vincular os países americanos a um comprometimento bastante significativo com o tema, pois estabelece reuniões periódicas sobre os desafios que o direito dos refugiados em nível continental pode vir a enfrentar e compartilha boas práticas, como demonstraram as duas últimas reuniões ocorridas em Brasília, em 2011 e 2014.

Esse documento, além de se tornar uma referência de avanço regional em matéria de refúgio, trouxe, ainda, a inovação de reuniões periódicas para avaliar a situação e os resultados obtidos com a Declaração e, a partir daí, implementar novas premissas de ação com vistas a atingir os objetivos de proteção. A partir dessas reuniões, a proteção ofertada no continente americano se deparou, logo no início do século XXI, com a temática dos fluxos mistos, a ponto de fazer parte do Plano de Ação do México, em 2004, o qual reconheceu a existência de fluxos mistos no continente. Naquele momento, o foco principal foi resguardar

os refugiados para que conseguissem se identificar enquanto refugiados e, dessa forma, fazer jus à proteção específica.

Depois dessa referência expressa aos fluxos mistos e à necessidade de identificação dos imigrantes para destacar os refugiados, a Declaração de Brasília sobre a Proteção de Refugiados e Apátridas no Continente Americano, de 2010, também trouxe importantes ditames, pois considerou, em seu ponto três, o aumento do número e da complexidade dos fluxos migratórios mistos, destacando também que eles são realizados de forma extra-continental, principalmente por meio das redes transnacionais envolvidas no contrabando e tráfico de pessoas.

Essas ações tiveram como resultado prático o fato de os países americanos proporem inovações e terem estabelecido políticas migratórias com um enfoque humanitário bastante presente, como tem demonstrado a concessão de vistos humanitários por parte do Brasil.

O que se tem realizado é o que foi apregoado no ponto nove do Plano de Ação de 10 pontos,⁶ quando este salienta que

Haverá situações em que as pessoas que não satisfaçam os critérios para o reconhecimento como refugiados estarão em condições de optar por outras alternativas de migração temporária. Isso poderia, em alguns casos, permitir a permanência legal no país de chegada ou a mudança para um terceiro país, por razões humanitárias ou para fins da educação, trabalho ou reunificação familiar. Os esforços para lidar com movimentos migratórios mistos de população devem também explorar opções de migração regular, temporária ou mesmo de longo prazo (ACNUR, 2007, p. 4).

Portanto, o que se tem observado na América Latina aponta para uma gestão das migrações menos vinculada a um ideal de segurança e de criação de barreiras para os imigrantes, para se transformar em uma perspectiva humanitária. Essas medidas percebem os imigrantes como agentes de transformação social que trazem elementos positivos para as sociedades de acolhida, pois trazem novas vivências, contribuem com o setor produtivo, desenvolvem tecnologia, consomem, entre outros elementos que acarretam desenvolvimento aos países de destino. Infelizmente, não é o que se tem visto em outras partes do mundo, principalmente nos países desenvolvidos.

Considerações finais

O interesse político pelos fluxos migratórios mistos é bastante recente e, por isso, ainda necessita de uma melhor abordagem, seja pela academia, por meio dos pesquisadores que estudam o tema migrações, seja pelos órgãos produtores de normas e propagadores de boas práticas, em termos de proteção aos migrantes.

⁶ O plano foi elaborado pelo Acnur para evitar que, em situações e localidades marcadas pelos fluxos mistos, os refugiados corram o risco de *refoulement*, de violações de direitos humanos e que tenham que executar percursos perigosos para atingirem seu objetivo de serem reconhecidos como refugiados.

Devido à variedade de tipologias migratórias envolvidas nesses fluxos, a proteção a grupos específicos, como os refugiados, tem sido prejudicada, uma vez que em algumas situações não é concedida a eles a possibilidade de solicitarem refúgio e, em outras, os agentes receptores na triagem, diante de fluxos que trazem também outras modalidades migratórias, não concedem o refúgio, por ser uma categoria mais benéfica em relação aos demais tipos de proteção.

A atitude que mais caracteriza a ação dos países centrais em relação aos imigrantes é uma nítida tentativa de aumento das barreiras e desconstrução de certos direitos, como o dos refugiados. A própria dificuldade na compreensão dos fluxos mistos tem feito com que os Estados pratiquem ações contrárias aos compromissos assumidos por meio de documentos internacionais. Pode-se citar como exemplo o noticiado aprisionamento de menores na Europa, a transformação em crime, na Argélia, da emigração sem os documentos necessários exigidos pelo país de destino, além da criação na fronteira entre a Venezuela e o Brasil do “Protocolo do Protocolo”, o qual pode parecer uma tentativa de solução, mas, de fato, significa o descumprimento por parte da autoridade brasileira de sua legislação e de seus compromissos internacionais.

Os exemplos demonstram que, apesar dos esforços empreendidos pelas organizações internacionais, notadamente a OIM e o Acnur, mesmo em países com legislações avançadas em termos de proteção aos refugiados, como é o caso do Brasil, os resultados efetivos em relação aos fluxos mistos ainda não são satisfatórios, pois pouco se avançou em termos normativos e, em diversas situações, mecanismos criados para remediar situações relacionadas a esses fluxos possuem um viés precário e não consistente no sentido de garantir todos os direitos a que fazem jus.

Apesar desse quadro negativo e que tem, em diversas situações, reforçado discursos contrários à presença de refugiados e solicitantes e ao próprio direito ao refúgio, há que se destacar que também ocorrem experiências bem-sucedidas no tratamento da questão, sendo essa troca de vivências fundamental para a melhoria no trato da questão dos fluxos mistos.

Nesse sentido, as organizações internacionais têm destacado essas boas práticas, algumas das quais assinaladas durante o texto, pois tais ações, de alguns países e grupos regionais, vêm propondo abordagens capazes de reforçar o caráter cooperativo e humanitário na busca por soluções duradouras em relação ao tema, o que é importante, mas não suficiente.

Outro ponto fundamental é que os estudos estabeleçam como foco de pesquisa a temática dos fluxos mistos, pois, apesar de as produções demonstrarem e refletirem sobre o aumento da complexidade dos movimentos migratórios, ainda há poucos trabalhos que se debruçam sobre esse tipo específico de fluxo, tanto para conhecer essa realidade, como para propor medidas que assegurem não apenas aos refugiados, mas também aos migrantes, um sistema protetivo efetivo e adequado às suas especificidades.

Referências

ACNUR – Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados. **Proteção de refugiados e migrações mistas**: o Plano de Ação de 10 pontos. [2007]. Disponível em: <http://www.acnur.org/fileadmin/scripts/doc.php?file=fileadmin/Documentos/portugues/BD_Legal/Documentos_do_ACNUR/Diretrizes_e_politicas_do_ACNUR/Migracao/A_protecao_dos_refugiados_e_a_migracao_mista>. Acesso em: 22 set. 2014.

_____. **Los flujos migratorios mixtos y la proteccion internacional de refugiados en las Américas**: avances y buenas prácticas. [2006]. Disponível em: <<http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/4370.pdf?view=1>>. Acesso em: 18 maio 2014.

BAUMAN, Z. **Vidas desperdiçadas**. Rio de Janeiro: Zahar, 2005.

CRISP, J. **Movimientos migratorios mixtos** – Un documento elaborado para El Foro Global sobre Migración y Desarrollo. In: ACNUR – Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados ACNUR. [2007]. Disponível em: <<http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/7180.pdf?view=1>>. Acesso em: 18 maio 2014.

FOUCHER, M. **Obsessão por fronteiras**. São Paulo: Radical Livros, 2009.

IORIO, J.; PEIXOTO, J. **Crise, imigração e mercado de trabalho em Portugal**: retorno, regulação ou resistência. Lisboa: Princípia, 2011.

MASSEY, D.; ARANGO, J.; HUGO, G.; KOUAOUCI, A.; PELLEGRINO, A.; TAYLOR, E. J. Theories of international migration: a review and appraisal. **Population and Development Review**, v. 19, n. 3, p. 431-466, 1993.

MOTA, I. Introdução. In: IORIO, J.; PEIXOTO, J. **Crise, imigração e mercado de trabalho em Portugal**: retorno, regulação ou resistência. Lisboa: Princípia, 2011.

OIM – Organização Internacional para as Migrações. **Migración irregular y flujos migratorios mixtos**: enfoque de la OIM. [2009]. Disponível em: <http://www.iom.int/jahia/webdav/site/myjahiasite/shared/shared/mainsite/policy_and_research/policy_documents/MC-INF-297-Flujos-Migratorios-Mixtos_ES.pdf>. Acesso em: 14 maio 2014.

RIBAS MATEOS, N. **Una invitación a la sociología de las migraciones**. Barcelona: Ediciones Bellaterra, 2004.

REIS, R. R. **Políticas de imigração na França e nos Estados Unidos**. São Paulo: Hucitec, 2006.

PELLEGRINO, A. **Migraciones**. Montevideo: IMPO, 2014 (Serie Nuestro Tiempo, n. 12).

SAYAD, A. **A imigração**: ou os paradoxos da alteridade. São Paulo: Edusp, 1998.

SASSEN, S. **The mobility of labor and capital**. Cambridge: University Press, 1988.

SILVA, J. C. J. A situação do imigrante ilegal hoje – O ressurgimento do *homo sacer*. **Universitas: Relações Internacionais**, v.10, n. 2, p. 79-89, 2012.

_____. Uma análise sobre os fluxos migratórios mistos. In: RAMOS, A. C.; RODRIGUES, G.; ALMEIDA, G. A. (Org.). **60 Anos de ACNUR**: perspectivas de futuro. São Paulo: CLA Cultural, 2011. p. 201-220.

Sobre os autores

João Carlos Jarochinski Silva é doutor em Ciências Sociais (PUC/SP), com pesquisa focada em Políticas Migratórias e Refúgio. Professor e coordenador do curso de Relações Internacionais da Universidade Federal de Roraima (UFRR), membro do Programa de Pós-graduação em Sociedade e Fronteiras (PPGSOF).

Lucia Maria Machado Bógus é doutora em Arquitetura (FAU/USP). Bolsista de Produtividade em Pesquisa do CNPq – Nível SR. Coordenadora do Observatório das Metrôpoles São Paulo. Professora do Programa de Pós-graduação em Ciências Sociais da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC/SP).

Stéfanie Angélica Gimenez Jarochinski Silva é mestrandia do Programa de Pós-graduação em Enfermagem da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (Unirio). Professora da Universidade Estadual de Roraima (UERR).

Endereço para correspondência

João Carlos Jarochinski Silva

Coordenação do Curso de Relações Internacionais – Centro de Ciências Humanas, *Campus* Paricarana

Avenida Ene Garcez, 2413 – Bairro Aeroporto
69.304-000 – Boa Vista-RR, Brasil

Lucia Maria Machado Bógus

Rua Ministro de Godoi, 969 – 4º andar – sala 4E20 – Perdizes
05015-001 – São Paulo-SP, Brasil

Stéfanie Angélica Gimenez Jarochinski Silva

Travessa Astério Bentes Pimentel, 145 – Jardim Floresta
69312-125 – Boa Vista-RR, Brasil

Abstract

Mixed migration flows and the obstacles to the refugees protection

The paper discusses mixed migration flows considering its impacts on the requests of refugee status recognition, its legal framework in the transit and destination countries and, specially, the protection to refugees. The National States have, invariably, been treating international migration in a general way, disregarding specific and individuals elements that have motivated them. The consequence of this *modus operandi* is that many refugee applicants, who use the same mechanisms and routes as the so-called voluntary migrants, have disadvantages in the access to the right of recognition of their requests. Such reality have affected the debates on migratory flows in both the academy and in the refugee protection and advocacy bodies, such is the case of UNHCR and the American System developed after the Cartagena Declaration. Accordingly, based on documents from the international organizations and in the debates carried out in the Academia, the paper will analyze the mixed flows and the way these questions concerning the topic have been debated in the international arena, presenting good practices and solutions that can assure to the refugees the protection to which they are entitled.

Keywords: Mixed migration flows. Refugee. UNHCR. American system.

Resumen

Los flujos migratorios mixtos y las barreras a la protección de los refugiados

El artículo discute el fenómeno de los flujos migratorios mixtos, considerando sus impactos sobre el reconocimiento de las solicitudes de refugio, los marcos legales de los países de tránsito y destino y, especialmente, la protección a los refugiados. Los Estados Nacionales, invariablemente, tratan a la migración internacional de manera general, sin tener en cuenta los elementos específicos e individuales que las motivaron. Esto lleva a que muchos solicitantes de refugio, que utilizan los mismos mecanismos y rutas de los llamados migrantes voluntarios, tengan obstáculos en el acceso al derecho de reconocimiento de sus solicitudes de refugio. Esta realidad ha afectado los debates sobre flujos migratorios tanto en la academia como en los órganos de protección y de promoción de las acciones dirigidas a los refugiados, como es el caso de ACNUR y del sistema americano desarrollado después de la Declaración de Cartagena. En este sentido, el artículo busca analizar, con base en los documentos de las organizaciones internacionales y en las discusiones de la academia, qué son los flujos mixtos y cuál es la forma como las cuestiones relativas a este tema han sido debatidas en ámbito internacional, presentando las mejores prácticas y las soluciones que pueden garantizar la protección a que los refugiados tienen derecho.

Palabras clave: Flujos migratorios mixtos. Refugio. ACNUR. Sistema americano.

Recebido para publicação em 10/06/2016

Aceito para publicação em 07/06/2017

Barreiras fronteiriças contra o princípio de *non-refoulement*: a inacessibilidade do território e da determinação do *status* de refugiado

Laís Gonzales de Oliveira*

O trabalho buscou verificar se o princípio de *non-refoulement* seria aplicável aos indivíduos não reconhecidos formalmente como refugiados e se o impedimento de acesso ao território do Estado de destino violaria tal princípio, além de analisar o exercício soberano de controle migratório diante da ameaça ao *non-refoulement* e aos direitos humanos por ele protegidos. Para tanto, realizou-se pesquisa teórica, bibliográfica e documental, com análise crítico-dogmática dos instrumentos normativos imperativos de direito internacional de proteção aos refugiados, das diretrizes de organizações internacionais e dos precedentes judiciais sobre o tema. Em seguida, elaborou-se estudo contextualizado com breve análise de alguns casos recentes de emprego de barreiras fronteiriças como mecanismos de controle migratório. Como norma *jus cogens* e consuetudinária do direito internacional, o princípio demonstra-se aplicável independentemente de reconhecimento formal do *status* de refugiado, relativizando a soberania nacional. Apesar da divergência na aplicação do princípio, a imposição de barreiras fronteiriças viola tal princípio, uma vez ser necessário o acesso ao território do Estado de destino para que o processo de determinação da condição de refugiado seja justo e eficaz.

Palavras-chave: Princípio de *non-refoulement*. Solicitantes de refúgio. Barreiras fronteiriças. Controle migratório. Direitos humanos.

* Faculdade de Direito de Ribeirão Preto, Universidade de São Paulo (USP), Ribeirão Preto-SP, Brasil (laisgooli@gmail.com).

Introdução

A evolução dos meios de transporte facilitou a locomoção de pessoas em busca de refúgio na travessia de fronteiras internacionais, proporcionando, cada vez mais, a movimentação de grandes grupos de refugiados em um curto período de tempo.

Em seu informe anual divulgado em 07 de janeiro de 2015, o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR, 2015) relatou que, no primeiro semestre de 2014, cerca de 5,5 milhões de pessoas fugiram de conflitos armados e guerras ocorridos, principalmente, no Oriente Médio e na África, sendo que, desse total, 1,4 milhão de pessoas cruzaram as fronteiras de outros Estados e obtiveram o reconhecimento de seu *status* de refugiado.

Assim, em razão dessa vultosa movimentação migratória, muitos dos Estados de destino passaram a adotar medidas de contenção migratória nas fronteiras e áreas que lhes dão acesso, escudados pelo princípio da soberania nacional, a fim de proteger seu território. Entretanto, tais fluxos geralmente são compostos por indivíduos em busca de refúgio, cuja proteção contra a recusa fronteiriça é garantida pelo princípio de *non-refoulement*.

Previsto pelo artigo 33(1) da Convenção de Genebra relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951, o princípio de *non-refoulement* é imprescindível à proteção internacional dos refugiados e proíbe o Estado de acolhida de aplicar qualquer medida de saída compulsória que encaminhe o refugiado ao território onde sofra, ou possa sofrer, ameaça ou violação aos seus direitos fundamentais em virtude de perseguição, tortura ou tratamentos ou penas cruéis, desumanos ou degradantes, incluindo a proibição de repulsa contra o solicitante de refúgio que intenta permanecer sob a sua jurisdição. O princípio tem alcance, portanto, sobre o território do Estado, suas fronteiras e áreas internacionais que lhes dão acesso (LUZ FILHO, 2001).

A priori, tal princípio apenas seria aplicável ao indivíduo que expressamente solicita ao Estado de destino o reconhecimento de sua condição jurídica de refugiado (LUZ FILHO, 2001). Entretanto, a determinação do *status* de refugiado seria de natureza meramente declaratória, sendo que a pessoa se torna um refugiado por preencher, desde o início de sua fuga, os requisitos para tal definição, conforme artigo 1A(2) da Convenção de Genebra de 1951. Assim, o princípio de *non-refoulement* também seria aplicável àqueles refugiados que ainda não tiveram seu *status* formalmente declarado (UNHCR, 2007).

Ademais, a proteção internacional dos refugiados não se efetiva tão somente com o reconhecimento formal do *status*, mas também com a garantia de acesso às condições que lhes permitam solicitar esse reconhecimento às autoridades nacionais, incidindo o princípio de *non-refoulement* nessas duas fases (LUZ FILHO, 2001).

Dessa forma, ao adotar barreiras fronteiriças, o Estado de destino impediria ao refugiado o acesso ao seu território, obstando-o de solicitar o reconhecimento formal de sua condição jurídica e expondo-o ao perigo de permanecer sob a jurisdição do Estado que lhe ameaça ou viola os direitos humanos, o que implicaria violação do princípio (STOYANOVA, 2008).

Entretanto, o mencionado artigo 33(1) da Convenção de 1951 não faz menção explícita à aplicação do *non-refoulement* aos refugiados ainda não reconhecidos formalmente, nem à proibição de sua rejeição na fronteira. Nesse sentido, a prática dos Estados de impor barreiras fronteiriças ao acesso de solicitantes de refúgio envolve a discussão das questões relativas ao âmbito de aplicação de tal princípio e à admissão na fronteira, diante do direito dos Estados soberanos de salvaguardar seus territórios.

Dessa forma, o presente trabalho constitui, primeiramente, uma investigação jurídico-dogmática (GUSTIN, 2010, p. 21), tendo como objeto a análise das estruturas e relações normativas do princípio de *non-refoulement*, internacionalmente institucionalizado, e dos direitos humanos de refugiados e solicitantes de refúgio, bem como uma investigação jurídico-sociológica (GUSTIN, 2010, p. 22), uma vez que estuda a realização concreta de dito princípio perante as barreiras fronteiriças impostas pelos Estados, compreendendo o fenômeno jurídico no ambiente político e sociocultural. Para tanto, fez-se uso das técnicas de pesquisa teórica, nas formas bibliográfica, documental e estatística.

A natureza jurídica do princípio de *non-refoulement*

Em sua definição, *non-refoulement* é um conceito que proíbe os Estados de devolverem um refugiado ou solicitante de refúgio para os territórios em que sua vida ou liberdade, bem como seus demais direitos fundamentais, estejam sob a ameaça de violação por questões de raça, religião, nacionalidade, pertencimento a determinado grupo social ou opinião política (FELLER; NICHOLSON; TÜRK, 2003).

No contexto do direito internacional, o *refoulement* deve ser compreendido como o gênero abrangente de todas as espécies de institutos jurídicos que visam à saída compulsória do estrangeiro do território nacional – deportação, expulsão, extradição, entre outros –, sendo que a sua essência também inclui a proibição de repulsa do estrangeiro que intenta permanecer sob a jurisdição do Estado de destino, como a rejeição de refugiados ou solicitantes de refúgio nas fronteiras e áreas internacionais que lhe dão acesso (LUZ FILHO, 2001).

Em razão dos diversos contextos em que ganha expressão, o princípio de *non-refoulement* é identificado como pertencente às três vertentes da proteção internacional da pessoa humana: o direito internacional dos refugiados;¹ o direito internacional dos direitos humanos;² e o direito internacional humanitário.³

¹ O princípio é previsto pela Convenção de Genebra relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951, artigo 33(1), por exemplo.

² Conforme dispõem a Convenção Europeia para a Proteção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais, de 1950, artigo 3 (conforme interpretação da Corte Europeia de Direitos Humanos), a Convenção Americana sobre Direitos Humanos, de 1969, artigo 22(8), e a Convenção contra a Tortura e Outras Penas ou Tratamentos Cruéis, Desumanos ou Degradantes, de 1984, artigo 3, por exemplo.

³ Segundo previsão na Convenção de Genebra relativa à Proteção das Pessoas Civis em Tempo de Guerra (Convenção IV de Genebra), de 1949, artigo 45, por exemplo.

Historicamente, ainda que admitidas algumas situações excepcionais, o desenvolvimento do princípio de *non-refoulement* demonstraria a verdadeira intenção dos redatores da Convenção de Genebra de 1951 em não permitir que os refugiados ou solicitantes de refúgio sejam rechaçados ou devolvidos, tanto para o seu Estado de origem como para outros territórios onde possam estar em risco (GOODWIN-GILL; MCADAM, 2007).

Contudo, apesar da definição geral acerca do conceito do princípio de *non-refoulement* em relação aos refugiados, então expressa no artigo 33(1) da referida Convenção de 1951, sua concepção torna-se relevante em diferentes contextos, dependendo da natureza do tratado internacional em que está previsto e da situação específica à qual este se destina (GOODWIN-GILL; MCADAM, 2007).

No que toca à sua natureza jurídica, o mencionado princípio constitui regra de direito internacional de caráter *jus cogens*,⁴ uma vez reconhecido pela comunidade internacional dos Estados em sua totalidade⁵ como norma não passível de derrogação.⁶ Trata-se, ainda, de norma integrante do direito consuetudinário internacional,⁷ uma vez que a prática dos Estados demonstra sua observância reiterada, com a convicção de que tal ato corresponde à execução de uma obrigação jurídica, admitido certo grau de incompatibilidade (GOODWIN-GILL; MCADAM, 2007; UNHCR, 1994).

O âmbito de aplicação do princípio de *non-refoulement*

A proibição contida no artigo 33(1) da Convenção de Genebra de 1951 corresponde à não transferência, de qualquer forma, do refugiado ou solicitante de refúgio a qualquer território onde ele possa estar em risco, podendo referir-se ao seu país de origem, ou seja, ao país do qual ele supostamente fugiu, ou a qualquer outro país do qual tenha fundado temor de perseguição, tortura, etc. O *status* legal do território é, todavia, irrelevante (FELLER; NICHOLSON; TÜRK, 2003).

O princípio também se aplica às hipóteses de transferência do refugiado ou solicitante de refúgio para os territórios onde ele possa sofrer um risco direto de ser enviado para

⁴ Conforme o artigo 53 da Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados, norma de caráter *jus cogens* é toda norma imperativa de direito internacional geral que for aceita e reconhecida pela comunidade internacional dos Estados no seu conjunto como norma não passível de derrogação e que só pode ser modificada por uma nova norma de direito internacional geral com a mesma natureza.

⁵ O caráter normativo do princípio de *non-refoulement*, então previsto em diversos instrumentos internacionais, tanto de âmbito universal como regional, e a dimensão da participação dos Estados nesses instrumentos – conforme dados disponibilizados pela ONU – indicam o seu reconhecimento quase universal pela comunidade internacional de Estados, bem como a conduta destes em tentar justificar os casos de devolução pretendida de refugiados como exceções à aplicação do referido princípio, sem se utilizar do argumento de que o direito internacional contemporâneo permitiria o *refoulement* (COUNCIL OF THE INTERNATIONAL INSTITUTE OF HUMANITARIAN LAW, 2001; UNHCR, 1994).

⁶ Por exemplo, tanto o artigo 42(1) da Convenção de Genebra de 1951 como o artigo VII(1) do seu Protocolo de 1967 proíbem a formulação de reservas ao artigo 33 da primeira, afirmando o seu caráter inderrogável (UNHCR, 2007).

⁷ Segundo Alberto do Amaral Júnior (2013), para que uma norma seja considerada de direito internacional consuetudinário, são exigidos dois elementos: o elemento material, constituído pela repetição constante e uniforme de determinados atos durante certo período; e o elemento psicológico, isto é, a convicção de que tais atos correspondem à execução de uma obrigação jurídica.

um terceiro território onde haja o perigo de uma subsequente transferência para território onde possa sofrer um risco direto (*refoulement* indireto) (FELLER; NICHOLSON; TÜRK, 2003) – apesar de permitida a sua transferência para um terceiro Estado seguro (FELLER; NICHOLSON; TÜRK, 2003) –, ou, ainda, em que o refugiado ou solicitante de refúgio encontra-se dentro do seu país ou Estado de origem, mas sob a proteção ou jurisdição de outro Estado (FELLER; NICHOLSON; TÜRK, 2003).

Especificamente acerca do âmbito *ratione personae*⁸ de aplicação do *non-refoulement*, este é estendido a todo e qualquer indivíduo que tenha um fundado temor de perseguição,⁹ ou quando houver motivos substanciais para se acreditar que ele estaria sob o risco de tortura, tratamentos ou penas cruéis, desumanos ou degradantes, bem como de violação aos seus direitos humanos,¹⁰ se devolvido para determinado Estado, independentemente se refugiado formalmente reconhecido ou não, em virtude da natureza meramente declaratória de tal reconhecimento (UNHCR, 2007).

O artigo 33(2) da Convenção de Genebra de 1951 prevê, todavia, exceções ao âmbito *ratione personae* de aplicação do princípio. Entretanto, tais exceções devem ser interpretadas restritivamente e apenas serão aplicadas nos casos em que não constituírem ameaça a direitos humanos não derogáveis, cabendo necessariamente às autoridades do Estado de acolhida julgar, com observância aos requisitos e limitações impostas, bem como ao princípio do devido processo legal, se o indivíduo em questão de fato oferece risco à segurança nacional (FELLER; NICHOLSON; TÜRK, 2003).

Já o âmbito *ratione loci*¹¹ de aplicação do princípio apresenta, primeiramente, um aspecto territorial, por alcançar os refugiados ou solicitantes de refúgio que se encontram no território nacional do Estado de acolhida, ou nos territórios sob o seu controle efetivo (CAT, 2006), e um aspecto extraterritorial, uma vez que a jurisdição do Estado pode ser exercida extraterritorialmente, seja em áreas fronteiriças, em alto mar, em zonas internacionais, em áreas de trânsito, ou até mesmo dentro do território de outro Estado (UNHCR, 2007).

Nesse sentido, o critério decisivo para determinar a obrigação de *non-refoulement* do Estado de acolhida consiste no fato de o refugiado ou solicitante de refúgio estar sujeito ao controle efetivo e à autoridade do referido Estado (UNHCR, 2007).

A falta de concisão quanto à aplicação do *non-refoulement*

Apesar de a interpretação exposta tratar-se do posicionamento oficial do Acnur acerca da interpretação ideal do âmbito de aplicação do princípio de *non-refoulement*

⁸ O termo *ratione personae* trata-se de vocábulo latino e significa “em razão da pessoa” (REZENDE, 2002, p. 537), sendo empregado neste trabalho para tratar da aplicação do princípio de *non-refoulement* em relação à pessoa considerada.

⁹ Conforme definição contida no artigo 1A(2) da referida Convenção (denominado critério de inclusão), combinada com a disposição do artigo 1(2) do Protocolo de Nova Iorque de 1967.

¹⁰ Conforme estabelece o artigo 3 da Convenção contra a Tortura de 1984.

¹¹ Já o vocábulo *ratione loci* significa “em razão do lugar” (REZENDE, 2002, p. 537) e refere-se ao local onde ocorrerá a aplicação do referido princípio.

– posicionamento adotado pelo presente trabalho –, a sua aplicabilidade ainda não é uniforme na comunidade internacional, uma vez que o conteúdo do referido princípio é composto por termos genéricos e sem uma definição internacional comum, como “perseguição”, “tortura” e “tratamento cruel, desumano ou degradante”. Assim, o conceito de *non-refoulement* mostra-se ambíguo e abstrato (PIRJOLA, 2008), passível de diversas interpretações quanto ao seu âmbito de aplicação.

O *non-refoulement* contém, portanto, um paradoxo: os Estados estão obrigados a um princípio cujo conteúdo é indeterminado no direito internacional; e a determinação da sua aplicação dependerá da definição do seu conteúdo atribuída pelas autoridades e tribunais, nacionais e internacionais (PIRJOLA, 2008), conforme os valores e interesses envolvidos no caso concreto.

Dessa forma, aliada à imprecisão de conteúdo, a falta de previsão legal internacional de uma interpretação concisa quanto à aplicação do princípio de *non-refoulement* permite que os Estados adotem abordagens diversas no caso concreto (PIRJOLA, 2008), conforme o que for mais conveniente e adequado para os valores e interesses em contraste – principalmente quando esse princípio contrapõe o direito de exercício de controle migratório pelo Estado.

Ellen D’Angelo (2009) aponta quatro exemplos das diferentes abordagens estatais acerca da implementação do *non-refoulement*: abordagem da soberania absoluta do Estado; abordagem coletiva ou comunitária; abordagem coletiva ou comunitária distorcida; e abordagem restritiva de definição.

Pela abordagem da soberania absoluta, primeiramente, os Estados entendem o princípio como aplicável apenas no caso de o indivíduo ter cruzado as fronteiras do território do Estado de acolhida com sucesso (D’ANGELO, 2009), prevalecendo o princípio da soberania estatal e o direito de salvaguarda nacional.¹² No que tange à abordagem coletiva ou comunitária, os Estados têm desenvolvido mecanismos para realocar os refugiados de um Estado para outro, buscando conservar o controle sobre o destino final de tais indivíduos sem, aparentemente, violar o princípio de *non-refoulement* (D’ANGELO, 2009).

Já a abordagem coletiva ou comunitária distorcida consiste em uma variação da abordagem anterior, por meio da qual os Estados utilizam certas medidas processuais para evitar analisar as solicitações de refúgio e remover os solicitantes de suas fronteiras¹³ (D’ANGELO, 2009). Por fim, a abordagem restritiva de definição assemelha-se à abordagem da soberania absoluta do Estado, utilizando a ambiguidade textual do artigo 33(1) e (2) da Convenção de 1951 para excluir certos indivíduos da proteção contra o *refoulement*, ainda que já reconhecidos como refugiados nos termos do artigo 1A(2) da referida Convenção¹⁴ (D’ANGELO, 2009).

¹² Para exemplificar, ver *Sale v. Haitians Ctrs. Council* (UNITED STATES SUPREME COURT, 1993).

¹³ Ver, por exemplo, *Case of Amuur v. France* (EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS, 1996).

¹⁴ Como exemplo, ver *INS v. Cardoza-Fonseca* (UNITED STATES SUPREME COURT, 1987).

Conforme exposto, essa diversidade de abordagens enfraquece a força vinculante dos instrumentos internacionais que impõem o princípio de *non-refoulement* e pode levar à supressão desse direito fundamental dos refugiados e solicitantes de refúgio, dificultando a implementação de um regime de proteção efetivo.

A imposição de barreiras fronteiriças pelos Estados diante da proibição de *refoulement*

Conforme apresentado anteriormente, muitos Estados de destino de um fluxo constante de imigrantes – incluindo refugiados e solicitantes de refúgio – passaram a empregar medidas para conter a entrada de pessoas por suas fronteiras ou áreas que lhes dão acesso, a título de exercício de regular controle migratório. Seline Trevisanut (2008, p. 207) denomina tais barreiras de “mecanismos de *non-entrée*”.

Helion Póvoa Neto (2007) classifica tais vedações em três categorias: de caráter político-institucional, expressas em políticas migratórias restritivas ao ingresso de migrantes segundo suas qualificações, ou com limitações temporais à sua permanência; de caráter físico, concretizadas em muros, cercas, faixas militarizadas nas fronteiras, zonas minadas do tipo *no man's land*,¹⁵ ou as denominadas “territorializações” forçadas, como, por exemplo, campos de confinamento para migrantes, refugiados e solicitantes de refúgio; e de caráter cultural e ideológico, tomando o migrante por alguém inferior, indesejável ou ameaçador à segurança e ao bem-estar da sociedade nacional. Esta última categoria, contudo, não será enfoque do presente trabalho.

Empregadas como exercício regular de controle migratório, tais barreiras representariam a adoção de uma política de classificação social, em que o Estado de destino busca combater o estrangeiro “invasor” com fundamento na defesa da sua coerência econômica, política e socialmente (PÓVOA NETO, 2007). Nesse sentido, o emprego de tais barreiras seria legitimado pela defesa da soberania do Estado, princípio este reconhecido internacionalmente. Esse controle migratório afrontaria, todavia, direitos e garantias de refugiados e solicitantes de refúgio – mais precisamente, o princípio de *non-refoulement* –, igualmente reconhecidos na seara internacional, demonstrando um aparente conflito entre os dois princípios.

Entretanto, com o advento do sistema internacional das Nações Unidas de proteção dos direitos humanos, a concepção tradicional do princípio da soberania nacional foi relativizada, tanto na esfera internacional como na doméstica, a fim de adequar-se ao referido regime de proteção (MAZZUOLI, 2002). Tal princípio sofreu, portanto, limitações internamente, com o reconhecimento da personalidade internacional do indivíduo (PIOVESAN, 2013), e externamente, com o reconhecimento e a assunção de obrigações de direito internacional pelos próprios Estados (MAZZUOLI, 2002).

¹⁵ A expressão em inglês *no man's land* é literalmente traduzida como “terra de ninguém” e, no contexto empregado, pode tratar-se de uma área desocupada entre as linhas de frente de exércitos inimigos ou de um território desabitado e sem dono (e geralmente indesejável), conforme definição disponível em: <<http://www.thefreedictionary.com/no+man's+land>>. Acesso em: 31 jul. 2015.

Esse sistema de proteção não derroga, todavia, a noção de soberania estatal, uma vez ser complementar e subsidiário diante da incumbência de garantia pelos Estados (PIOVESAN, 2013). Assim, qualquer abuso deve ser combatido no que diz respeito tanto ao desrespeito à soberania nacional em virtude de uma falsa defesa humanitária (HEE; SOBRINO, 2004), quanto à violação dos direitos humanos – protegidos pelo princípio de *non-refoulement*, inclusive – pelo abuso no exercício da soberania.

Acerca da não rejeição de solicitantes de refúgio nas fronteiras do Estado de destino, o impacto sofrido por este (GOODWIN-GILL; MCADAM, 2007) em decorrência do influxo em larga escala daqueles indivíduos não ressalva a aplicação do princípio de *non-refoulement*, visto que, em razão do objetivo humanitário da Convenção de 1951, o conteúdo textual do seu artigo 33(1) não exclui do âmbito de aplicação do princípio tais situações de afluência em massa – a menos que se trate de uma das hipóteses de exceções contidas no parágrafo 2 do mesmo dispositivo (FELLER; NICHOLSON; TÜRK, 2003).

Não obstante, no que toca à entrada e permanência ilegal de solicitantes de refúgio no Estado de destino, uma vez que a ideia de refúgio resulta, propriamente, de uma situação de fuga desses indivíduos para buscar abrigo em outro território, a Convenção de 1951, em seu artigo 31(1), não encara a regularidade da sua entrada e presença no Estado de acolhida como um requisito necessário para sua admissão (GOODWIN-GILL; MCADAM, 2007); pelo contrário, proíbe que lhes sejam aplicadas penalidades ou qualquer tratamento desfavorável por essa razão.

Contudo, em virtude da indefinição de termos contidos no mencionado artigo 31 (GOODWIN-GILL; MCADAM, 2007), como “sanções penais” e “restrições necessárias”, a admissão de solicitantes de refúgio nas fronteiras fica a cargo dos Estados de destino, submetendo a aplicação do *non-refoulement*, novamente, à interpretação discricionária daqueles.

Ademais, com o desenvolvimento do sistema de proteção internacional dos direitos humanos e do direito internacional, de uma forma geral, o conceito do princípio de *non-refoulement* passou a englobar não apenas a não expulsão de refugiados e solicitantes de refúgio para o seu território de origem, mas também a sua não rejeição nas fronteiras e áreas que lhes dão acesso (GOODWIN-GILL; MCADAM, 2007). Assim, a imposição de mecanismos de *non-entrée* resulta em automática rejeição do indivíduo que pretende ingressar no território e solicitar o reconhecimento formal de sua condição jurídica de refugiado, consistindo, igualmente, em sua inadmissão indireta.

O *non-refoulement* não garante, contudo, o direito de reconhecimento jurídico do *status*, uma vez que essa não rejeição na fronteira implicaria tão somente um direito de admissão temporária, para fins de determinação formal da condição de refugiado, sendo que apenas dessa forma o Estado pode assegurar não retornar o indivíduo para o lugar onde ele possa sofrer perseguição ou tortura (GOODWIN-GILL; MCADAM, 2007).

Outrossim, não é possível haver proteção efetiva contra o *refoulement* sem o acesso ao território do Estado de destino, uma vez que o procedimento de reconhecimento formal da

condição de refugiado só pode ser justo e eficaz se conduzido em seu interior (STOYANOVA, 2008). Nesse sentido, reconhece-se que a obrigação de *non-refoulement* pode equivaler a uma obrigação do Estado de destino em aceitar solicitantes de refúgio em seu território, nos casos em que a negativa de acesso resultar, direta ou indiretamente, em exposição daqueles ao risco de *refoulement* (STOYANOVA, 2008), ainda que não haja expressão legal internacional de um direito de ingresso.¹⁶

Consequentemente, a prática dos Estados de impedir esse acesso com vedações fronteiriças viola o princípio de *non-refoulement*, pois obsta o direito daqueles a um procedimento justo e eficaz de reconhecimento formal de sua condição de refugiados sem o risco de serem devolvidos para o território onde temam sofrer perseguição ou uma violação de direitos humanos, bem como a garantia de não serem devolvidos enquanto perdurar o procedimento.

Percebe-se que o *non-refoulement* incide nas duas etapas da proteção internacional dos refugiados: assegura ao refugiado formalmente reconhecido a garantia de não ser devolvido para o território onde tenha fundado temor de sofrer perseguição ou violação de direitos humanos; e garante ao solicitante de refúgio a segurança de requerer esse reconhecimento formal sem ser devolvido para tal, bem como de não o ser enquanto perdurar o referido procedimento (LUZ FILHO, 2001).

Não obstante, no que tange ao direito de admissão temporária, apesar de o fenômeno de afluência em massa de pessoas em busca de refúgio comumente resultar na incapacidade dos sistemas nacionais em absorver e processar o número elevado de solicitações simultâneas (GOODWIN-GILL; MCADAM, 2007), a movimentação vultosa não afasta a concessão da proteção temporária, uma vez que esta visa à proteção do solicitante de refúgio contra o *refoulement*, para que ele busque uma solução duradoura ao seu caso (UNHCR, 2007). Assim, a proteção temporária consiste em uma resposta pragmática que permite a determinação procedimental do *status* de refugiado e, consequentemente, a aplicação do *non-refoulement* (GOODWIN-GILL; MCADAM, 2007). Tal medida deve ser aplicada como um mecanismo de rápida resposta humanitária.¹⁷

Nesse sentido, a imposição de barreiras nas fronteiras do território do Estado de destino, além de impedir o acesso de solicitantes de refúgio aos procedimentos justos e eficazes para a determinação formal da sua condição, também obsta o direito daqueles à proteção temporária, impedindo-os de buscar uma solução duradoura para sua situação, seja o mencionado reconhecimento como refugiado, ou o seu envio a um terceiro Estado seguro onde possam requerê-lo.

¹⁶ O artigo 13(2) combinado com o artigo 14(1), ambos da Declaração Universal dos Direitos Humanos, estabelecem o direito de o indivíduo abandonar o país em que se encontra e buscar e gozar de refúgio em outros países, ou seja, um direito de “saída” de determinado Estado, mas não de “entrada” em outros Estados.

¹⁷ Segundo Joan Fitzpatrick (2000 apud GOODWIN-GILL; MCADAM, 2007), a proteção temporária serviria como uma estratégia de curto prazo para garantir a segurança física imediata de refugiados e solicitantes de refúgio, bem como uma etapa para uma solução mais duradoura.

Quanto à aplicação da obrigação de *non-refoulement* nas hipóteses de adoção de barreiras nas fronteiras marítimas de um Estado costeiro, a Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar, de 1982, considera o mar territorial como parte do território do Estado, sobre o qual este também é soberano e exerce jurisdição.¹⁸ Assim, a observância do *non-refoulement* quanto à admissão de solicitantes de refúgio no mar territorial do Estado de destino segue o mesmo raciocínio que a admissão daqueles nas fronteiras terrestres: ao menos temporariamente, para fins de acesso a procedimentos justos e eficazes de determinação formal do *status* de refugiado ou a outra solução duradoura.

Não obstante, ainda que a passagem de embarcações transportando imigrantes com a pretensão de entrar ilegalmente no mar territorial do Estado de destino possa ser considerada não inocente, em virtude da violação à sua legislação doméstica de imigração,¹⁹ sua passagem não pode ser impedida na hipótese de haver refugiados ou solicitantes de refúgio a bordo, uma vez que o artigo 31(1) da Convenção de 1951 proíbe a penalização de solicitantes de refúgio que entram ou permanecem de forma irregular no Estado de destino. Ademais, em vista da relativização do princípio da soberania estatal, o direito de controle sobre o mar territorial é limitado pela observância da obrigação de *non-refoulement*.

Outrossim, não é possível haver proteção efetiva contra o *refoulement* sem o acesso aos portos de desembarque do Estado de destino e, conseqüentemente, ao seu território, uma vez que o procedimento de reconhecimento formal da condição de refugiado só pode ser justo e eficaz se conduzido no interior do território. Já no caso de solicitantes de refúgio passageiros clandestinos, não há, todavia, norma internacional vigente que regulamente a questão do seu desembarque.²⁰

Nesse caso, apesar de o Estado portuário de destino não ser obrigado internacionalmente a autorizar tal desembarque (TREVISANUT, 2008), o Acnur entende que aquele pode, sem violar o princípio de *non-refoulement*: exigir que o comandante do navio mantenha o solicitante clandestino a bordo e viaje para o próximo porto de escala; invocar o Estado sob cuja bandeira o navio trafega para que este assuma a responsabilidade sobre o solicitante clandestino, no caso do próximo porto de escala ser inaceitável; ou permitir o seu desembarque temporário, pendente o seu reassentamento em outro lugar (GOODWIN-GILL; MCADAM, 2007). Nesta última hipótese, entretanto, o Estado costeiro deve garantir que o novo Estado de destino seja seguro para aquele solicitante (TREVISANUT, 2008).

Já no caso das zonas marítimas contíguas ao mar territorial, sua função para o Estado costeiro é tanto preventiva como repressiva, sendo que a Convenção sobre o Direito do Mar de 1982 permite-lhe o exercício de controle migratório sobre elas (TREVISANUT, 2008). Entretanto, o exercício da soberania do Estado na zona contígua é limitado pelo critério da

¹⁸ Conforme artigo 2(1), (2) e (3) da mencionada Convenção.

¹⁹ Nos termos do artigo 19(2)(g) da mesma Convenção.

²⁰ A Convenção Internacional relativa aos Passageiros Clandestinos (“Convenção de Bruxelas”), de 1957, define “passageiro clandestino” como uma pessoa que, em qualquer porto ou lugar de sua proximidade, se oculta em um navio, sem o consentimento do proprietário, do comandante, ou de qualquer outra pessoa no comando do navio e que se encontra a bordo, após o navio ter deixado aquele porto ou lugar. Essa Convenção, todavia, nunca entrou em vigor (UNHCR, 1957).

“necessidade” da medida a ser tomada²¹ e, principalmente, pela observância do princípio de *non-refoulement*. Assim, ao exercer seu poder de controle migratório interceptando e redirecionando um navio nessa zona, o Estado deve considerar se tal ato colocará os passageiros em risco de *refoulement*, ainda que desrespeitadas suas normas internas de migração (TREVISANUT, 2008).

Por fim, quanto ao exercício de controle migratório em alto mar, apesar de nele vigorar o princípio da liberdade de navegação,²² este é limitado pelo princípio de salvaguarda da vida humana,²³ do qual decorre o dever de prestar assistência a qualquer pessoa ou embarcação em perigo no mar – a ser observado em todas as diferentes zonas marítimas (TREVISANUT, 2008).

Entretanto, esse dever de assistência só é plenamente cumprido após o desembarque dos resgatados em um lugar seguro (UNHCR, 2002), sendo que, no caso de resgate de refugiados ou solicitantes de refúgio no mar, o desembarque seguro corresponde à observância do princípio de *non-refoulement* (TREVISANUT, 2008). Conforme posicionamento do Acnur, esse desembarque deve ocorrer no território costeiro mais próximo ao local de salvamento (GOODWIN-GILL; MCADAM, 2007).

Já no que toca à admissão dos solicitantes de refúgio resgatados em alto mar, ainda que temporariamente, e à garantia do acesso aos procedimentos justos e eficazes de refúgio, o Acnur atribui, aos Estados costeiros mais próximos da área de resgate, a responsabilidade de aceitar seu desembarque e de oferecer-lhes uma proteção temporária, para permitir o acesso a procedimentos justos e eficazes de determinação do seu *status*, ou a outra solução duradoura (UNHCR, 2002), em respeito ao *non-refoulement*.

Contudo, essa responsabilidade atribuída ao Estado costeiro mais próximo enseja aos Estados de destino de um fluxo constante de solicitantes de refúgio a adoção de programas de salvamento em alto mar como um disfarce para políticas de interceptação de embarcações como controle migratório. Tais políticas operam como mecanismos indiretos de *non-entrée*, obstando o acesso ao território – já que não há uma definição legal precisa do que constituiria um “perigo” no mar (GAMMELTOFT-HANSEN, 2011).

Nesse sentido, a prática de interceptação viola o princípio de *non-refoulement* e, inclusive, o direito dos solicitantes de refúgio resgatados no mar de buscar proteção (GOODWIN-GILL; MCADAM, 2007), pois funciona como barreira ao acesso ao território do Estado de destino, ou de qualquer outro Estado seguro, impedindo seu acesso a procedimentos justos e eficazes de determinação de seu *status* e os expondo, ainda, ao perigo de serem forçadamente redirecionados para um território onde sua vida, integridade física e liberdade sejam ameaçadas.

²¹ Conforme artigo 33(1) da Convenção sobre o Direito do Mar de 1982.

²² Artigo 87(1)(a) da Convenção sobre o Direito do Mar de 1982.

²³ Nesse sentido foram adotadas a Convenção Internacional para a Salvaguarda da Vida Humana no Mar, de 1974, e o seu Protocolo relativo, de 1988, a Convenção Internacional sobre Busca e Salvamento Marítimo, de 1979, e a Convenção Internacional sobre Salvamento Marítimo, de 1989.

Ademais, acerca da prática de interceptação em alto mar, qualquer medida de intervenção em alto mar implica, por meio do ato em si mesmo, exercício de jurisdição pelo Estado interventor e, conseqüentemente, uma obrigação em nome deste de respeitar direitos básicos, nos termos dos direitos internacionais dos direitos humanos e dos refugiados, ainda que não equivalha ao controle efetivo sobre indivíduos ou certa área geográfica (GAMMELTOFT-HANSEN, 2011).

Dessa forma, em razão do âmbito extraterritorial de aplicação do *non-refoulement*, este se aplica independentemente se a ação do Estado interceptor ocorreu ou não fora do seu território nacional (GOODWIN-GILL; MCADAM, 2007), podendo ensejar a responsabilização internacional desse Estado.

Breve análise de casos recentes de emprego de barreiras fronteiriças

Primeiramente, conforme anunciado no início de janeiro de 2015, o governo libanês passou a exigir determinados critérios para a concessão de vistos de entrada a nacionais sírios, exclusivamente, impondo novas modalidades de autorização com prazos limitados, a fim de conter o fluxo migratório (BBC, 2015).

Isso porque, segundo informe anual do Acnur, até meados de 2014 a Síria tornou-se o maior país fonte de pessoas sob a proteção internacional do referido órgão, tendo sido registrados mais de 3 milhões de refugiados sírios no período mencionado, correspondendo a 23% de todos os refugiados sob o mandato do Acnur (UNHCR, 2014, p. 04). Ademais, até maio de 2015, o Líbano já teria assumido cerca de 1,1 milhão de refugiados sírios.²⁴

Assim, com 257 refugiados para cada mil habitantes na época, o Líbano permanecia como o país com a maior densidade de refugiados em meados de 2014 (UNHCR, 2014, p. 04 e 07). Não obstante, o maior número de chegadas de novos refugiados durante o mesmo período foi notificado pelo Líbano, aproximadamente 324.900²⁵ (UNHCR, 2014, p. 07).

Entretanto, apesar do engajamento do país em relação à crise síria e do grande impacto por ele sofrido em razão dessa movimentação em massa (UNHCR, 2014), tal situação não afasta a aplicação do princípio de *non-refoulement*, uma vez que aos solicitantes de refúgio em situação de influxo maciço deve ser oferecida, ao menos, proteção temporária, a fim de que possam solicitar o reconhecimento formal do seu *status* de refugiados ou buscar outra solução de caráter duradouro.

²⁴ A partir de 06 de maio de 2015, a agência do Acnur no Líbano suspendeu temporariamente o novo registro de refugiados no país, por instruções do próprio governo libanês. Assim, o número oficial atual de refugiados sírios devidamente registrados no Líbano é de 1.172.753, não sendo incluídos os indivíduos que aguardam para serem registrados, conforme informação disponibilizada em: <<http://data.unhcr.org/syrianrefugees/country.php?id=122>>. Acesso em: 24 jul. 2015. Além do registro oficial, estima-se que o número real de sírios no Líbano seria por volta de 1,6 milhão (BBC, 2015).

²⁵ Conforme o Acnur, a expectativa é de que o Líbano ainda tenha recebido cerca de 1,3 milhão de refugiados sírios no início de 2015 (UNHCR, 2014, p.01).

Além disso, ao se direcionar especificamente aos nacionais sírios, a medida libanesa ainda se mostra discriminatória, visto que a proteção temporária deve ser oferecida sem qualquer discriminação de raça, religião, opinião política, nacionalidade, país de origem ou incapacidade física.

Ademais, a obrigação internacional de *non-refoulement* também engloba o sentido de admissão – ainda que temporária – e não rejeição na fronteira, sendo imprescindível o acesso ao território do Estado de acolhida para a proteção efetiva contra o *refoulement*, já que o procedimento de determinação da condição de refugiado só pode ser justo e eficaz se conduzido no interior do território do Estado de destino.

Por essa razão, a nova medida imigratória libanesa funcionaria como um mecanismo político-institucional de *non-entrée*, dificultando – senão impedindo – o acesso de refugiados e solicitantes de refúgio ao território libanês e violando, portanto, o princípio de *non-refoulement*.

Apesar de não ser signatário da Convenção de Genebra de 1951 (UNITED NATIONS TREATY COLLECTION, 1951), o Líbano é signatário de outros instrumentos internacionais que preveem o *non-refoulement*, além do caráter de norma de direito internacional consuetudinário do princípio, que o torna obrigatório independentemente de qualquer vínculo convencional.

Essa conclusão decorre, obviamente, da interpretação e aplicação adotada pelo Acnur acerca do referido princípio, ou seja, condizente com o atual sistema internacional de proteção dos direitos humanos e dos refugiados.

Entretanto, tendo em vista que a falta de previsão legal na esfera internacional de uma interpretação concisa acerca do âmbito de aplicação de dito princípio, aliada à imprecisão de seu conteúdo, pode permitir ao Líbano a adoção de uma abordagem diversa da defendida pelo presente trabalho, conforme o seu interesse prioritário em preservar a integridade e a estabilidade do país, o exercício desse tipo de controle imigratório poderia não ensejar responsabilização do país por eventual violação ao *non-refoulement*.

Ademais, ao avaliar a atuação libanesa quanto à promoção de direitos humanos, em 2015, o Grupo de Trabalho sobre o Exame Periódico Universal do Conselho de Direitos Humanos da ONU não fez qualquer menção à referida política imigratória, sendo que a maioria das delegações dos Estados-membros teria elogiado o país por sua atuação em relação à questão dos refugiados no país (CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS, 2015).²⁶

Não obstante, em dezembro de 2012, o governo grego finalizou a construção de uma cerca metálica junto à fronteira terrestre do país com a Turquia, juntamente com a introdução de um sistema de vigilância eletrônica (UNHCR, 2014), a fim de proteger as fronteiras orientais externas da União Europeia (UE) e preservar o livre trânsito de pessoas entre os países integrantes do Espaço Schengen (UNHCR, 2014).

²⁶ Tal omissão poderia indicar que a medida adotada pelo Líbano não teria resultado em uma restrição concreta ao acesso de refugiados ou solicitantes de refúgios sírios ao país, mas uma suposição dessa natureza demandaria uma análise específica e mais aprofundada do caso.

Ressalta-se que a UE considera o controle das fronteiras externas uma questão de interesse nacional e do bloco como um todo, uma vez que tal controle seria necessário à manutenção e preservação do Espaço Schengen, isto é, da área de livre circulação de pessoas no interior do bloco (EUROPEAN COMMISSION, 2013).

As disposições do referido acordo suprimem o controle nas fronteiras internas da UE, enquanto enrijecem o controle nas fronteiras externas, em conformidade com um único conjunto de regras – o Regulamento de Dublin II (EUROPEAN COMMISSION, 2013).

Nesse sentido, conforme observou o Acnur, a Grécia é responsável por gerir uma parte importante das fronteiras externas terrestres e marítimas da UE e do próprio Espaço Schengen, uma vez ser a principal porta de entrada para migrantes no território europeu (UNHCR, 2014, p.06).

Adotando a mesma linha de posicionamento do Acnur, a Corte Europeia de Direitos Humanos já decidiu pela suspensão dessas transferências impostas pelo sistema de Dublin, visando, por um lado, que os Estados-membros cujos sistemas de refúgio já estejam sobrecarregados não sejam colocados sob uma maior pressão e, por outro, que os solicitantes de refúgio não sejam transferidos para os Estados-membros que não podem oferecer-lhes um nível de proteção suficiente (EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS, 2011). Isso porque a Corte reconheceu o tratamento degradante e desumano sofrido pelos solicitantes de refúgio na Grécia, decorrente da situação precária que o país enfrenta (EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS, 2011).

Contudo, apesar da falta de capacidade econômica e estrutural da Grécia para cumprir com as normas europeias de concessão de refúgio nessa situação de afluência em massa (KAKISSIS, 2011), a imposição de tal cerca mostra-se como uma barreira física ao acesso de pessoas em busca de refúgio, resultando em sua rejeição automática e lhes impedindo o acesso a procedimentos justos e eficazes de determinação formal do seu *status*, ou a possibilidade de alcançarem outra solução duradoura.

A referida cerca funcionaria, portanto, como um verdadeiro mecanismo físico de *non-entrée* sob a forma de uma política de controle migratório sobre as fronteiras externas do Espaço Schengen, impedindo indiscriminadamente o acesso ao território grego e violando, conseqüentemente, o princípio de *non-refoulement*.

Entretanto, ao avaliar a atuação grega quanto à promoção de direitos humanos no período de 2015, o Grupo de Trabalho sobre o Exame Periódico Universal do Conselho de Direitos Humanos da ONU também não mencionou o emprego da cerca fronteiriça, sendo que alguns Estados-membros reconheceram o esforço do país quanto à recepção do elevado número de solicitantes de refúgio e apontaram a necessidade de divisão dos encargos, principalmente entre os países-membros do bloco europeu (CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS, 2016).

Semelhante ao caso grego, em setembro de 2014, o governo búlgaro concluiu a construção de uma cerca também em sua fronteira terrestre com a Turquia (LYMAN, 2015), com planos de aumentá-la (UNHCR, 2015), tendo os mesmos objetivos que a cerca grega – com a

diferença de que a Bulgária ainda se encontra em processo de adesão ao Espaço Schengen (EUROPEAN COMMISSION, 2013) e é o país mais pobre do bloco.²⁷

Desde a instalação da cerca grega, em 2012, o fluxo de refugiados e solicitantes de refúgio proveniente da Turquia voltou-se para a Bulgária e, segundo relatório do Acnur, o número de solicitantes de refúgio que chegaram ao país teria começado a aumentar em meados de 2013 (UNHCR, 2014).

Assim como a Grécia, a Bulgária está localizada na fronteira oriental do continente europeu e também responde por uma parte importante das fronteiras externas terrestres e marítimas da EU, na qual foi admitida em 2007:²⁸ seu território representa igualmente uma porta de entrada para o território europeu.

Ademais, por encontrar-se ainda em processo de adesão ao Espaço Schengen (EUROPEAN COMMISSION, 2013), o governo búlgaro deve cumprir com as pré-condições exigidas para tanto, isto é, basicamente exercer de forma uniforme o controle sobre as fronteiras externas da área Schengen. Segundo noticiou o Acnur, os esforços para reduzir o número de chegadas irregulares e solicitantes de refúgio na Bulgária tiveram um efeito significativo em 2014, com quase 50% menos ingressos do que no ano anterior (UNHCR, 2015).

Nesse sentido, a cerca búlgara trata-se também de uma barreira física ao acesso de solicitantes de refúgio ao território, operando como um mecanismo de *non-entrée* e violando, portanto, o princípio de *non-refoulement*, feitas as mesmas considerações em relação à cerca grega.

Entretanto, o Grupo de Trabalho sobre o Exame Periódico Universal do Conselho de Direitos Humanos da ONU igualmente não mencionou o emprego da barreira fronteiriça quando da avaliação da atuação búlgara em 2015, tendo sido destacada a questão da xenofobia em relação aos refugiados no país (CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS, 2016).

Ainda no continente europeu, em agosto de 2015, o governo húngaro anunciou o término da instalação de uma cerca na fronteira do país com a Sérvia (G1, 2015), a fim de evitar o fluxo de solicitantes de refúgio que utilizam a rota dos Bálcãs para alcançar o norte e o ocidente europeus (BACCHI, 2015). Em fevereiro de 2017, o país anunciou a construção de uma nova cerca, na mesma região, objetivando reforçar a barreira já existente (ESTADÃO, 2017).

Entretanto, tal barreira fronteiriça consiste em uma das inúmeras medidas adotadas pelo governo húngaro para evitar o acesso de pessoas em busca de refúgio ao território do país – e também cumprir com as obrigações decorrentes do Acordo Schengen –, dentre as quais estão a operacionalização de zonas de trânsito nas fronteiras do país com a Croácia, em 2015, com a detenção de solicitantes de refúgio, e, inclusive, a tipificação dos crimes de travessia não autorizada da cerca de fronteira, depredação da cerca de fronteira e obstrução das obras de construção relacionadas com a cerca fronteiriça (UNHCR, 2016).

²⁷ Conforme informações disponibilizadas em: <<http://www.heritage.org/index/country/bulgaria>>. Acesso em: 27 jul. 2015.

²⁸ Conforme dados disponibilizados pela própria UE. Disponível em: <http://europa.eu/about-eu/countries/member-countries/bulgaria/index_pt.htm>. Acesso em: 27 jul. 2015.

Observa-se que o emprego da referida cerca, aliado às outras espécies de barreiras fronteiriças adotadas, funciona como mecanismo de *non-entrée* em relação às pessoas em busca de refúgio, e suas consequências são as mesmas já verificadas quanto às cercas grega e búlgara.

Ressalta-se que, em 2012, o Acnur já havia advertido a Hungria para garantir o acesso ao território do país aos solicitantes de refúgio, em respeito ao princípio de *non-refoulement*, e para assegurar o pleno acesso ao processo de refúgio em todos os contextos (UNHCR, 2012).

Em 2016, foram feitas recomendações ao país acerca da necessidade de evitar o rechaço e a discriminação de refugiados, inclusive nas fronteiras, conforme resultado da avaliação do Grupo de Trabalho sobre o Exame Periódico Universal do Conselho de Direitos Humanos da ONU (CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS, 2016).

Por fim, no que tange à América Latina, ainda que seja reconhecida internacionalmente pelas práticas legislativas inovadoras, de acolhida e de não rejeição fronteiriça de refugiados e solicitantes de refúgio (ACNUR, [2014-2016]; CONARE; UNHCR, 2010; LAVANCHY, 2004; MOREIRA, 2005), destaca-se caso brasileiro recente de imposição de barreiras física e político-institucionais a solicitantes de refúgio.

Ao final de setembro de 2016, cerca de 30 solicitantes de refúgio, com documentação e situação migratória regular no Brasil, foram retidos pela Polícia Federal no Espaço Conector do Aeroporto Internacional de Guarulhos, em São Paulo (MIGRAMUNDO, 2016). Apesar de apresentarem autorização de saída e retorno ao Brasil, em observância ao artigo 13 da Resolução Normativa nº 18/2014 do Comitê Nacional para os Refugiados (Conare) (CGARE; CONARE, 2014, p. 4), tais indivíduos teriam sido impedidos de ingressar oficialmente em território brasileiro (MIGRAMUNDO, 2016).

Segundo a Nota Informativa 09/2016, da Divisão de Polícia de Imigração, emitida em 21 de setembro de 2016 e editada a partir da Resolução Normativa nº 23/2016 do Conare (2016), o artigo 13 da Resolução Normativa nº 18/2014 foi revogado e ao solicitante de refúgio que viajasse ao exterior passou a ser aplicado o regime de exigência de vistos vigente no país.

Em vista da negativa de acesso ao território, os solicitantes de refúgio barrados foram mantidos isolados no Espaço Conector do Aeroporto Internacional de Guarulhos, em São Paulo, pela Polícia Federal (MIGRAMUNDO, 2016). Referido espaço consiste em uma sala relativamente pequena, entre os setores de desembarque e de imigração do Terminal 3 do aeroporto, sem condições apropriadas para a permanência de pessoas por um longo período (CONNECTAS DIREITOS HUMANOS, 2014; MIGRAMUNDO, 2016), a qual perde a função de “sala de espera” e passa a ser utilizada como uma forma de “territorialização” forçada (PÓVOA NETO, 2007).

Observa-se que a imposição de tais barreiras político-institucionais e físicas aos solicitantes de refúgio funcionam como mecanismo de *non-entrée*, sendo que suas consequências são as mesmas já verificadas nos casos europeus abordados anteriormente.

Não obstante, tais medidas restritivas ainda violam o §2º do artigo 2º da Resolução nº 18/2014 do Conare, segundo o qual o simples protocolo de solicitação de refúgio já confere ao seu titular os direitos assegurados pela lei nacional de refúgio (Lei n. 9.474/1997), pela Constituição Federal de 1988 e pelas convenções internacionais atinentes ao tema, bem como os mesmos direitos inerentes aos estrangeiros em situação regular em território nacional, até o trânsito em julgado do procedimento administrativo (CGARE; CONARE, 2014, p. 4).

Entretanto, o Ministério da Justiça permitiu o ingresso de tais indivíduos após verificar que o novo regramento criava novos entraves jurídicos aos solicitantes de refúgio, além do fato de que ele não poderia ser aplicado a pessoas que haviam recebido autorização de saída do país antes da edição da referida normativa (MIGRAMUNDO, 2016). Ressalta-se, ainda, que a própria Resolução Normativa nº 23/2016 do Conare estabelece em seu artigo 7º, parágrafo único, que a condição de refúgio não obstaculizará a concessão de visto de entrada no país (CONARE, 2016).

Conclusões

O caráter de norma consuetudinária de direito internacional do princípio de *non-refoulement* e a sua natureza de *jus cogens* tornam-lhe aplicável a todos os entes da comunidade internacional, independentemente de vinculação por convenções ou tratados, o que possibilita a responsabilização internacional de qualquer Estado ou organização internacional que viole dito princípio.

Ademais, a natureza meramente declaratória do *non-refoulement* evidencia sua aplicação tanto aos refugiados formalmente reconhecidos como aos solicitantes de refúgio, individuais ou em situação de influxo em larga escala, ainda que estes não tenham expressamente solicitado a determinação de seu *status*, uma vez já existir situação fática de refúgio.

Nesse sentido, o impedimento do acesso de solicitantes de refúgio ao território do Estado de destino, por meio do emprego de mecanismos fronteiriços de *non-entrée*, viola o princípio de *non-refoulement*, pois obsta o direito conferido àqueles de ter acesso a procedimentos justos e eficazes de reconhecimento formal do seu *status*, sem o risco de serem devolvidos ao território onde sofram ou temam sofrer perseguição ou violação à sua vida, integridade física ou liberdade, bem como a garantia de não o ser enquanto perdurar referido procedimento.

Além disso, uma vez que tais procedimentos só podem ser justos e eficazes se conduzidos no interior do Estado de destino, a proteção contra o *refoulement* só é efetiva com o acesso do solicitante de refúgio ao território. Nesse sentido, em determinados casos o princípio de *non-refoulement* pode equivaler a uma obrigação do Estado de destino de aceitá-los em seu território, ainda que não haja expressão legal internacional de um direito de entrada.

Conclui-se, portanto, que o simples óbice ao acesso a procedimentos justos e eficazes de determinação do *status* de refugiado já viola o princípio de *non-refoulement* e,

consequentemente, faz do impedimento de acesso ao território do Estado de destino o meio de violação.

Não obstante, o conceito de *non-refoulement* engloba não apenas a não expulsão de refugiados e solicitantes de refúgio para o território de origem, mas também a sua não rejeição nas fronteiras e áreas de acesso ao Estado de destino. A imposição de barreiras nessas áreas resulta em automática rejeição da pessoa em busca de refúgio, consistindo, igualmente, em sua inadmissão indireta.

O rechaço do refugiado ou solicitante de refúgio nas fronteiras, nas demais áreas internacionais que dão acesso ao território do Estado de acolhida, ou mesmo no território de outro Estado configura, portanto, violação ao princípio de *non-refoulement*, uma vez que o critério decisivo para determinar tal obrigação consiste no fato de o refugiado ou solicitante de refúgio estar sob o controle efetivo e a autoridade do Estado em questão, ainda que em exercício extraterritorial de jurisdição.

O *non-refoulement*, contudo, não garante o direito de reconhecimento jurídico do indivíduo como refugiado, mas sim o direito de acesso temporário ao território para fins de determinação do seu *status*, ou de busca de outra solução duradoura.

Conforme exposto, o princípio aplica-se aos casos recentes apresentados, independentemente do Líbano, da Grécia, da Bulgária e da Hungria serem ou não signatários dos instrumentos convencionais internacionais que preveem o *non-refoulement*, uma vez que este se trata de norma imperativa de direito internacional consuetudinário.

No caso libanês, apesar da iminente crise humanitária no país, a medida restritiva impede que solicitantes de refúgio ingressem no seu território e sejam admitidos, ainda que temporariamente, para ter acesso a um procedimento justo e eficaz de determinação do seu *status*, violando, portanto, dito princípio.

Já nos casos grego, búlgaro e húngaro, todas as barreiras têm por finalidade conter o fluxo em massa de solicitantes de refúgio que se direcionam aos seus respectivos territórios, não apenas para não comprometer suas estabilidades internas, mas também para exercer controle migratório nas fronteiras externas do Espaço Schengen e preservar a segurança dos Estados participantes da área. Assim, tais barreiras impedem o acesso de solicitantes de refúgio ao território dos referidos Estados e a um procedimento justo e eficaz de reconhecimento da sua condição jurídica de refugiado, em violação ao *non-refoulement*.

No caso brasileiro, por sua vez, o condicionamento do retorno de solicitantes de refúgio já documentados e autorizados a deixar o país à concessão de visto, bem como a sua manutenção em espécie de “territorialização” forçada, objetivou a contenção de pessoas de ingresso “não autorizado”, violando o princípio de *non-refoulement* nas mesmas condições que os demais casos apresentados.

Contudo, a imprecisão do conteúdo do princípio de *non-refoulement* e a falta de uma interpretação uniforme sobre ele, legalmente prevista na seara internacional, proporcionam a cada Estado um grande poder discricionário quando da interpretação e aplicação do princípio.

Nesse sentido, a fim de assegurar a aplicação do *non-refoulement* conforme exposto, um caminho possível seria definir expressamente o seu conteúdo e abrangência no âmbito do direito internacional – mas sem a presunção (ingênua) de que a legalização do direito apresentado afastaria por completo as práticas violadoras dos Estados.

Referências

ACNUR – Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados. **Buena Práctica 3:** la legislación nacional prescribe que no se rechazará en frontera al solicitante y que no se le penalizará por entrada o presencia ilegales. Protección de Refugiados en América Latina: Buenas Prácticas Legislativas. Disponível em: <<http://www.acnur.org/que-hace/proteccion/proteccion-de-refugiados-en-america-latina-buenas-practicas-legislativas/>>. Acesso em: 26 mar. 2017.

AMARAL JÚNIOR, A. do. **Curso de Direito Internacional Público**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2013.

BACCHI, U. Migrant crisis: Hungary planning border fence to keep refugees out. **International Business Times**, 17 Jun. 2015. Disponível em: <<http://www.ibtimes.co.uk/migrant-crisis-hungary-planning-border-fence-keep-refugees-out-1506655>>. Acesso em: 28 jul. 2015.

BBC NEWS. Syrians entering Lebanon face new restrictions, 05 Jan. 2015. Disponível em: <<http://www.bbc.com/news/world-middle-east-30657003>>. Acesso em: 24 jul. 2015.

CAT – United Nations Committee Against Torture. **Consideration of reports submitted by States Parties under article 19 of the Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment**, 25 July 2006. Disponível em: <<http://www.refworld.org/docid/453776c60.html>>. Acesso em: 06 jan. 2015.

CONARE – Comitê Nacional para os Refugiados. **Resolução Normativa nº 23 de 30 de setembro de 2016**. Estabelece procedimentos de solicitação de passaporte e viagem ao exterior para pessoas refugiadas e solicitantes de refúgio. Brasília: Ministério da Justiça e Cidadania, 2016. Disponível em: <<https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=333646>>. Acesso em: 08 jun. 2017.

CONARE – Comitê Nacional para os Refugiados; CGARE – Coordenação-Geral de Assuntos de Refugiados. **Resolução Normativa nº 18, de 30 de abril de 2014**. Estabelece os procedimentos aplicáveis ao pedido e tramitação da solicitação refúgio e dá outras providências. Brasília: Ministério da Justiça, 2014. Disponível em: <<http://www.justica.gov.br/seus-direitos/estrangeiros/refugio/anexos/resolucao-18-dou-pdf.pdf>>. Acesso em: 29 abr. 2016.

CONNECTAS DIREITOS HUMANOS. Migrantes em Guarulhos. 18 dez. 2014. Disponível em: <<http://www.conectas.org/pt/acoes/politica-externa/noticia/27625-migrantes-em-guarulhos>>. Acesso em: 08 jun. 2017.

CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS DE LAS NACIONES UNIDAS. **Informe del Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal – Bulgaria**. [S.l.], 08 de julio de 2015. UN doc. A/HRC/30/10. Disponível em: <<https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G15/151/93/PDF/G1515193.pdf?OpenElement>>. Acesso em: 26 mar. 2017.

_____. **Informe del Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal – Grecia**. [S.l.], 08 de julio de 2016. UN doc. A/HRC/33/7. Disponível em: <<https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G16/146/48/PDF/G1614648.pdf?OpenElement>>. Acesso em: 26 mar. 2017.

_____. **Informe del Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal – Hungría**. [S.l.], 08 de julio de 2016. UN doc. A/HRC/33/9. Disponível em: <<https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G16/146/60/PDF/G1614660.pdf?OpenElement>>. Acesso em: 26 mar. 2017.

_____. **Informe del Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal – Líbano**. [S.l.], 22 de diciembre de 2015. UN doc. A/HRC/31/5 Disponível em: <<https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G15/289/58/PDF/G1528958.pdf?OpenElement>>. Acesso em: 26 mar. 2017.

COUNCIL OF THE INTERNATIONAL INSTITUTE OF HUMANITARIAN LAW. **San Remo Declaration on the Principle of *Non-Refoulement***. Twenty-Fifth Round Table. San Remo, 6-8 September 2001. Disponível em: <<http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:bAG7FdSr7LAJ:www.iihl.org/iihl/Album/San%2520Remo%2520Declaration%2520%2520on%2520the%2520Principle%2520of%2520Non-Refoulement.doc+&cd=1&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br>>. Acesso em: 28 dez. 2014.

D'ANGELO, E. F. *Non-refoulement: the search for a consistent interpretation of article 33*. **Vanderbilt Journal of Transnational Law**, v. 42, n. 79, p. 279-315, 2009. Disponível em: <http://www.vanderbilt.edu/jotl/manage/wp-content/uploads/DAngelo-final_x.pdf>. Acesso em: 12 jan. 2015.

ESTADÃO. Hungria inicia construção de nova cerca na fronteira com Sérvia para barrar refugiados. 27 fev. 2017. Disponível em: <<http://internacional.estadao.com.br/noticias/geral,hungria-inicia-construcao-de-nova-cerca-na-fronteira-com-servia-para-barrar-refugiados,70001681187>>. Acesso em: 26 mar. 2017.

EUROPEAN COMMISSION. **Schengen Area**. Migrations and home affairs, what we do, policies. [S.l.], 2013. Disponível em: <http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/schengen/index_en.htm>. Acesso em: 26 jul. 2015.

EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS. **Case of Amuur v. France**. Reports of judgments (Merits and Just Satisfaction). Strasbourg, 26 June 1996. Disponível em: <[http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-57988#{"itemid":\["001-57988"\]}](http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-57988#{)>. Acesso em: 14 jan. 2015.

_____. **Case of M.S.S. v. Belgium and Greece**. Reports of judgments and Decisions. Strasbourg, 21 January 2011. Disponível em: <[http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-103050#{"itemid":\["001-103050"\]}](http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-103050#{)>. Acesso em: 26 jul. 2015.

FEDERAL COURT OF APPEAL OF CANADA. **Thabet v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)**, (C.A.), [1998] 4 F.C. 21, Ottawa, 11 May 1998. Doc. A-20-96. Disponível em: <<http://reports.fja.gc.ca/eng/1998/1998fc22467.html>>. Acesso em: 13 jan. 2015.

FELLER, E.; NICHOLSON, F.; TÜRK, V. **Refugee protection in international law: UNHCR's Global Consultations on International Protection**. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.

GAMMELTOFT-HANSEN, T. **Access to asylum: international refugee law and the globalisation of migration control**. Cambridge: Cambridge University Press, 2011.

GOODWIN-GILL, G. S.; MCADAM, J. **The refugee in international law**. 3. ed. Oxford: Oxford University Press, 2007.

GUSTIN, M. B. de S. **(Re)pensando a pesquisa jurídica: teoria e prática**. 3. ed., rev. e atual. Belo Horizonte: Del Rey, 2010.

G1. Hungria termina construção de barreira na fronteira com a Sérvia. 29 ago. 2015. Disponível em: <<http://g1.globo.com/mundo/noticia/2015/08/hungria-termina-construcao-de-barreira-na-fronteira-com-servia.html>>. Acesso em: 26 mar. 2017.

HEE, M.; SOBRINO, M. da S. Soberania no direito internacional: evolução ou revolução? **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, v. 41, n. 163, p. 7-29, jul./set. 2004. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/975>>. Acesso em: 07 jul. 2015.

KAKISSIS, J. Greek border fence to keep out illegal immigrants? **Time**, Athens, 07 Jan. 2011. Disponível em: <<http://content.time.com/time/world/article/0,8599,2040821,00.html>>. Acesso em: 26 jul. 2015.

LAVANCHY, P. **ACNUR e América Latina: estratégias regionais e soluções aos problemas no continente**. Genebra, 2004. Disponível em: <https://www.justica.gov.br/central-de-conteudo/estrangeiros/art_lavanchy.pdf>. Acesso em: 26 mar. 2017.

LUZ FILHO, J. F. S. *Non-refoulement*: breves considerações sobre o limite jurídico à saída compulsória do refugiado. In: ALMEIDA, G. A. de; ARAÚJO, N. de (Org.). **O direito internacional dos refugiados: uma perspectiva brasileira**. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

LYMAN, R. Bulgaria puts up a new wall, but this one keeps people out. **The New York Times**, Lesovo, 05 Apr. 2015. Disponível em: <http://www.nytimes.com/2015/04/06/world/europe/bulgaria-puts-up-a-new-wall-but-this-one-keeps-people-out.html?_r=1>. Acesso em: 27 jul. 2015.

MAZZUOLI, V. de O. Soberania e a proteção internacional dos direitos humanos: dois fundamentos irreconciliáveis. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, v. 39, n. 156, p. 169-177, out./dez. 2002. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/823>>. Acesso em: 07 jul. 2015.

MIGRAMUNDO. Conector volta a mostrar situação precária de migrantes no Brasil e necessidade de nova Lei de Migração, 29 set. 2016. Disponível em: <<http://migramundo.com/conector-volta-a-mostrar-situacao-precaria-de-migrantes-no-brasil-e-necessidade-de-nova-lei-de-migracao/>>. Acesso em: 08 jun. 2017.

MOREIRA, J. B. A problemática dos refugiados na América Latina e no Brasil. **Cadernos PROLAM/USP**, v. 2, n. 4, p. 57-56, 2005. Disponível em: <http://www.usp.br/prolam/downloads/2005_2_3.pdf>. Acesso em 04 mar. 2017.

PIOVESAN, F. **Direitos humanos e o direito constitucional internacional**. 14. ed., rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2013.

PIRJOLA, J. **Shadows in paradise – Exploring non-refoulement as an open concept**. Oxford: Oxford University Press, 2008. Disponível em: <<http://www.eui.eu/Documents/DepartmentsCentres/AcademyofEuropeanLaw/CourseMaterialsHR/HR2010/Chetail/ChetailReading4.pdf>>. Acesso em: 09 jan. 2015.

PÓVOA NETO, H. **Barreiras físicas à circulação como dispositivos de política migratória: notas para uma tipologia**. Núcleo Interdisciplinar de Estudos Migratórios (Niem), Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro (Ippur-UFRJ), 2007. Disponível em: <http://www.abep.nepo.unicamp.br/docs/anais/outros/5EncNacSobreMigracao/ mesa_03_bar_fis_circ.pdf>. Acesso em: 02 jul. 2015.

REZENDE, A. C. **Vocabulário jurídico e multidisciplinar**. Campinas: Copola Livros, 2002.

STOYANOVA, V. The principle of non-refoulement and the right of asylum-seekers to enter state territory. **Interdisciplinary Journal of Human Rights Law**, v. 3, n. 1, 2008. Disponível em: <<http://www.americanstudents.us/IJHRL3/Articles/Stoyanova.pdf>>. Acesso em: 31 mar. 2014.

TREVISANUT, S. The principle of non-refoulement at sea and the effectiveness of asylum protection. In: VON BOGDANDY, A.; WOLFRUM, R. (Ed.). **Max Planck Yearbook of United Nations Law**. Leiden: Koninklijke Brill N.V., v. 12, 2008. Disponível em: <http://www.mpil.de/files/pdf3/mpunyb_05_trevisanut_12.pdf>. Acesso em: 20 jul. 2015.

UNHCR – United Nations High Commissioner for Refugees. UNHCR concerned by border practices after deaths of two Iraqis at the Bulgaria-Turkey border, Geneva, 31 Mar. 2015. Disponível em: <<http://www.unhcr.org/551abb606.html>>. Acesso em: 27 jul. 2015.

_____. **Advisory opinion on the extraterritorial application of non-refoulement obligations under the 1951 convention relating to the status of refugees and its 1967 protocol**. Geneva, 26 January 2007. Disponível em: <<http://www.refworld.org/pdfid/45f17a1a4.pdf>>. Acesso em: 17 jan. 2015.

_____. **Background note on the protection of asylum-seekers and refugees rescued at sea** (final version, including annexes), [s.l.], 18 March 2002. Disponível em: <<http://www.refworld.org/docid/3cd14bc24.html>>. Acesso em: 22 jul. 2015.

_____. **Hungary as a country of asylum: observation on restrictive legal measures and subsequent practice implemented between July 2015 and March 2016**, [s.l.], May 2016. Disponível em: <[http://www.refworld.org/docid/57319d514.html?utm_source=Briefing+Notes+++15+July+2016&utm_medium=email&utm_term=otero@unhcr.org&utm_content=UN+High+Commissioner+for+Refugees+\(UNHCR\)%2c+Hungary+as+a+country+of+asylum.+Observations+on+restrictive+legal+measures+and+subsequent+practice+implemented+between+July+2015+and+March+2016%2c+May+2016&utm_campaign=#_ga=1.170424608.1833066331.1453321383](http://www.refworld.org/docid/57319d514.html?utm_source=Briefing+Notes+++15+July+2016&utm_medium=email&utm_term=otero@unhcr.org&utm_content=UN+High+Commissioner+for+Refugees+(UNHCR)%2c+Hungary+as+a+country+of+asylum.+Observations+on+restrictive+legal+measures+and+subsequent+practice+implemented+between+July+2015+and+March+2016%2c+May+2016&utm_campaign=#_ga=1.170424608.1833066331.1453321383)>. Acesso em: 26 mar. 2017.

_____. **International Convention Relating to Stowaways (“Brussels Convention”)**, 10 October 1957. Disponível em: <<http://www.refworld.org/docid/3ae6b3a80.html>>. Acesso em: 20 jul. 2015.

_____. **The principle of *non-refoulement* as a norm of customary international law**. Response to the Questions Posed to UNHCR by the Federal Constitutional Court of the Federal Republic of Germany in Cases 2 BvR 1938/93, 2 BvR 1953/93, 2 BvR 1954/93, [s.l.], 31 January 1994. Disponível em: <<http://www.refworld.org/docid/437b6db64.html>>. Acesso em: 28 dez. 2014.

_____. **UNHCR global appeal 2015 update – Lebanon**, 01 December 2014. Disponível em: <<http://www.unhcr.org/5461e607b.html>>. Acesso em: 24 jul. 2015.

_____. **UNHCR mid-year trends 2014**, January 2015. Disponível em: <<http://www.refworld.org/docid/54ace79b4.html>>. Acesso em: 24 jul. 2015.

_____. **UNHCR observation on the current asylum system in Bulgaria**, April 2014. Disponível em: <<http://www.refworld.org/docid/534cd85b4.html>>. Acesso em: 27 jul. 2015.

_____. **UNHCR observation on the current asylum system in Greece**, December 2014. Disponível em: <<http://www.refworld.org/docid/54cb3af34.html>>. Acesso em: 25 jul. 2015.

_____. **UNHCR observation on the situation asylum-seekers and refugees in Hungary**, April 2012. Disponível em: <<http://www.refworld.org/pdfid/4f9167db2.pdf>>. Acesso em: 28 jul. 2015.

UNITED NATIONS TREATY COLLECTION. **Convention relating to the Status of Refugees**, Chapter V: Refugees and Stateless Persons. Geneva, 28 July 1951. Disponível em: <https://treaties.un.org/Pages/ViewDetailsII.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=V-2&chapter=5&Temp=mtdsg2&lang=en>. Acesso em: 15 jan. 2015.

UNITED STATES SUPREME COURT. **INS v. Cardoza-Fonseca**, 480 U.S. 421 (1987). Washington D.C., 09 March 1987. Disponível em: <<https://supreme.justia.com/cases/federal/us/480/421/case.html>>. Acesso em: 14 jan. 2015.

_____. **Sale v. Haitians Ctrs. Council, Inc.**, 509 U.S.155 (1993). Washington D.C., 21 June 1993. Disponível em: <<http://caselaw.lp.findlaw.com/scripts/getcase.pl?court=US&vol=509&invol=155>>. Acesso em: 13 jan. 2015.

UN NEWS CENTRE. **UN report: 5.5 million displaced by war in first half of 2014, setting record**, 07 jan. 2015. Disponível em: <http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:2lwcP4Ap1rUJ:www.un.org/apps/news/story.asp%3FNewsID%3D49742+&cd=5&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br#.VLunO0ff9_8>. Acesso em: 17 jan. 2015.

Sobre a autora

Laís Gonzales de Oliveira é mestranda e bacharela em Direito na Faculdade de Direito de Ribeirão Preto, da Universidade de São Paulo (USP). Advogada e técnica legislativa da Câmara Municipal de Pradópolis-SP.

Endereço para correspondência

Rua Pedro Biagi, n. 1196, Jardim Sumaré
14.170-540 – Sertãozinho-SP, Brasil

Abstract

Borders barriers against the principle of non-refoulement: the inaccessibility of the territory and of the refugee status determination

This study sought to determine whether the principle of non-refoulement would apply to individuals not formally recognized as refugees, and whether the prevention of access to the target state's territory would violate such principle, besides analyzing the sovereign exercise of migration control with the threat of the non-refoulement and the human rights protected by it. Hereby, we ran a theoretical, bibliographical and documentary research, with critical and dogmatic analyses of imperative normative instruments of international law concerning the protection of refugees; of the guidelines from international organizations and legal precedence on the subject. Subsequently, we ran a contextualized study with a brief analysis of some recent cases in which barriers were employed as migration control mechanisms. As a *jus cogens* and customary rule of international law, the principle proves to be applicable regardless of formal recognition of refugee status, relativizing national sovereignty. Despite divergences in the application of the principle, the instating of border barriers violates the principle, since access to the target state's territory may be needed for the process of determining refugee status to be fair and effective.

Keywords: Principle of non-refoulement. Asylum-seekers. Border barriers. Migration control. Human rights.

Resumen

Barreras fronterizas contra el principio de no devolución: la inaccesibilidad del territorio y de la determinación de la condición de refugiado

Este estudio trata de determinar si el principio de no devolución se aplicaría a los individuos no reconocidos oficialmente como refugiados y si la denegación de acceso al territorio del Estado de destino violaría este principio, además de analizar el ejercicio soberano de control migratorio ante la amenaza de no devolución y los derechos humanos protegidos por ella. Para eso se desarrolló una investigación teórica, bibliográfica y documental, con un análisis crítico-dogmático de los instrumentos normativos imperativos del derecho internacional para la protección de los refugiados, de las directrices de las organizaciones internacionales y de los antecedentes

judiciales sobre el tema. Posteriormente, se elaboró un estudio contextualizado con un breve análisis de los casos recientes en los que se hayan empleado las barreras fronterizas como mecanismos de control de la migración. Como norma *jus cogens* y consuetudinaria del derecho internacional, el principio se demuestra aplicable independientemente del reconocimiento formal de la condición de refugiado, relativizando la soberanía nacional. A pesar de la divergencia en la aplicación del principio, la imposición de barreras fronterizas viola el principio de no devolución ya que el acceso al territorio del Estado de destino es necesario para que el proceso de determinación de la condición de refugiado sea justo y eficaz.

Palabras clave: Principio de no devolución. Solicitantes de asilo. Barreras fronterizas. Control de la migración. Derechos humanos.

Recebido para publicação em 11/07/2016

Aceito para publicação em 12/06/2017

The recent geodynamics of Haitian migration in the Americas: refugees or economic migrants?

Cedric Audebert*

After having presented the specific migration context of Haiti and its multidimensional vulnerability, this paper shows that the diaspora geography explains, to a large extent, the location of Haitian refugees and asylum seekers in North America and the French Caribbean territories. Then, we explore the relation between migration policy evolution and the development of new migration routes towards South America, where the recognition of the multidimensional nature of this migration has paved the way for the legalization of Haitian migrants, particularly in Brazil. The complementary migration functions of Ecuador, Peru, Brazil and Chile created a new regional migration system centered on the Southeast and the South of Brazil. This emerging South-South migration route is part of a larger Haitian migration system that connects Latin America to North America and the Caribbean.

Keywords: Migration policy. Refugees. Haitians. Latin America. North America, the Caribbean.

* Université de Poitiers, MIGRINTER Research Center, Poitiers, France (cedric.audebert@univ-poitiers.fr).

Introduction

The complex roots of Haitian emigration have often left the field open to fluctuating and ambivalent migration policies in the countries of destination, considering Haitian migrants alternately as economic migrants or as refugees. Indeed, any reflection on the Haitian refugee issue needs to consider the relation between the multidimensional (economic, ecological, political) vulnerability of local populations in the country of origin, the definition of migration policies in the countries of settlement, and the diversification of migrant destinations abroad. During their migration, individuals may be assigned to several categories, depending on the settlement context, changes in migration policies, and other factors (JACKSON, 2011; AUDEBERT, 2012). In the history of Haitian migration, the line has often remained blurred and oscillating between legal and illegal statuses. On two occasions, this situation has led to the invention of “hybrid” legal categories: the Cuban Haitian Entrant status (1980) was created in the US, in response to the massive influx of boats of people onto Florida shores (STEPICK, 1998), and a humanitarian migrant status was especially designed for recent Haitian migrants coming to Brazil (2012), to address the complex causes of post-earthquake migration from Haiti.

The changing macro-societal context in the country of origin, the permanent inflections of migration policies in the destination countries, and the economic opportunities offered by the employment markets abroad have impacted the geographical reorientation of migrant flows together with the redefinition of migrant categories. In the past few years, the Haitian migration experience has shown how the implementation of more and more restrictive policies in the Northern countries (namely France, the US, and Canada) has contributed to the emergence of new migration destinations in the South. The geographical diversification of Haiti’s international migration throughout the 2000s has entered a new phase after the 2010 earthquake. New migratory routes have emerged towards many countries across Latin America (SILVA, 2012; NIETO, 2014; BERNAL CARRERA, 2014; FERNANDES; DA CONSOLAÇÃO GOMES DE CASTRO, 2014; VASQUEZ; BUSSE; IZAGUIRRE, 2014; JOSEPH, 2015). The emergence of Brazil as a regional power, its privileged geopolitical relations with Haiti, and the opportunities of its employment market, explain to a large extent why this continental country has rapidly become an important pole of the Haitian diaspora.

After having presented the specific migration context of Haiti, we show that the geography of the diaspora explains the location of Haitian refugees and asylum seekers in North America and the French Caribbean territories. Then, we explore the relationship between the evolution of migration policies and the development of new migration routes towards South America, where the acknowledgment of the multidimensional nature of this migration by the local authorities has paved the way for the legalization of Haitians, particularly in Brazil. The complementary migration functions of Ecuador, Peru, Brazil and Chile created a new regional migration system, centered on the Southeast and the South of Brazil. This emerging South-South migration route is part of a larger Haitian migration system that connects Latin America to North America and the Caribbean.

Multidimensional vulnerability, Haitian emigration and refugee flows

The Caribbean Basin remains one of the areas in the world that is the most affected by emigration. According to the International Organization for Migration, five of the ten countries with the highest emigration rates in the world are in this region. In the Greater Antilles, over the 2010-2015 period, the yearly net migration rate ranges from -1.3 per 1000 in Cuba and -2.9 per 1000 in Haiti to -7.0 in Jamaica.¹ According to World Bank data, 1,377,000 Haitians were living abroad in 2013.² This slightly underestimates the significance of the phenomenon. The actual figure is probably closer to 1.5 million individuals, or the equivalent of 15 percent of Haiti's population (AUDEBERT, 2012). Haitian emigration differs from that of the neighboring countries in volume and in the magnitude of its dispersal in North America, Europe, the Caribbean basin, and increasingly, South America.

This can be explained by a distinctive local context, whose combination of various socio-economic, political and ecological factors have amplified the dynamics of emigration. In rural areas, demographic pressure on scarce land resources and the extension of erosion have aggravated living conditions among the peasantry (LUNDAHL, 1983; BARTHELEMY, 1990). The process has been reinforced by the persistence of rudimentary agricultural techniques, and the indifference of the ruling classes towards the fate of peasants. This has resulted in the contraction of the arable land, and therefore the reduction of agricultural resources and the impoverishment of the peasantry (ANGLADE, 1982a, 1982b). Over the last three decades, large-scale rural exodus has increased pressure on poorly diversified urban economies, where most of the jobs are in the informal sector. After 1986, the growth of slums and the "ruralization" of cities like Port-au-Prince and, to a lesser extent, Gonaïves and Cap Haïtien, have rapidly changed urban environments, and daily survival strategies have become the norm for a growing share of the population.

In addition, the generalized economic insecurity, which strikes Haiti more than any other nation in the hemisphere, remains intimately linked to various other forms of insecurities that have run through the history of the country. Jointly with demographic and economic structural factors, the succession of major natural disasters over the last ten years (Hurricane Jeanne in 2004, four storms and hurricanes in 2008, and finally the earthquake of 2010) has brought about the extreme vulnerability of the Haitian society. The notion of vulnerability traditionally refers to "the diminished capacities of an individual or group to anticipate, cope with, resist and recover from the impact of a natural or man-made hazard" (INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR MIGRATION, 2015). The notion of multidimensional vulnerability goes

¹ Source: United Nations Population Division, World Population Prospects: the 2015 revision, custom data acquired via website. Available in: <<https://esa.un.org/unpd/wpp/DataQuery/>>. The UNPD defines the net migration rate as the number of immigrants minus the number of emigrants over a period, divided by the person-years lived by the population of the country of reference over that period.

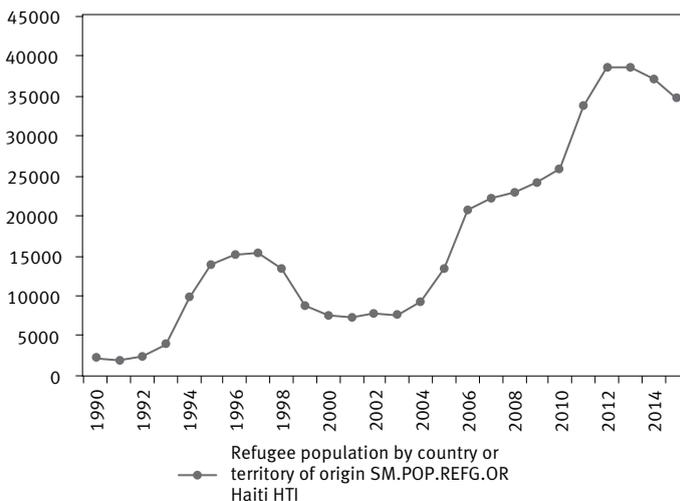
² Source: World Bank bilateral matrix 2013. Available in: <<http://www.worldbank.org/en/topic/migrationremittances/diasporaissues/brief/migration-remittances-data>>.

further than this traditional acception, grasping in comprehensive terms the multifaceted character of insecurity in Haiti.

The multidimensional vulnerability considers the interplay between economic, political and ecological dimensions, and gives rise to a broader approach to the notion of insecurity experienced in Caribbean societies. This perspective addresses the uneven social structures inherited from the plantation system, the precarious environmental conditions (i.e. natural disasters and other major hazards on fragile ecological environments), and the recurrent economically and politically driven social crises, closely related to international relations and geopolitical issues in the Caribbean basin.

In this perspective, in order to better understand the dynamics of the Haitian diaspora and its legal implications in the receiving countries, the notion of insecurity on which the following reflection is based, not only refers to immediate life threat issues that are relevant in the definition of the refugee status, but more comprehensively encompasses rule of law, socio-economic, socio-spatial, ecological, political, psychological and humanitarian dimensions. The incidences of the successive events in Haiti’s recent history on the diversification of Haitian migration routes in the Americas, including the aftermath of the 2010 earthquake, provide an instructive example of the relationship between environmental insecurity and emigration.

GRAPH 1
Volume of Haitian refugees worldwide
1990-2014



Source: UNHCR.

This multidimensional insecurity provided the background for the remarkable volume of Haitian refugee migration, and its steady growth since the beginning of the 1990s. According to UNHCR data, there were three periods of rapid growth in the volume of refugee flows or assimilated (including refugee-like situations) since 1990: the second half of the 1990s, the

middle of the last decade, and the 2010-2014 period (Graph 1). The first period followed the phase of the military dictatorship that overthrew Aristide, and was marked by sharp deteriorating living conditions (embargo, etc.). The second period has seen both strong political instability and unprecedented succession of environmental disasters. The average number of refugees remained above 20,000 during the 2006-2010 period, and exceeded 30,000 during the four years that followed the 2010 earthquake (Graph 1).

The classic pattern of the Haitian diaspora: a migration centered on the North Atlantic

Contemporary emigration from Haiti has traditionally been heading towards the North for over half a century, primarily to the US, Canada and France, and towards the neighboring countries of the Caribbean basin. The most recent official estimates put the number of Haitian immigrants at 600,000 in the US, 86,000 in Canada, and 40,000 in Metropolitan France.³ Other migration flows have developed towards nearby countries, mainly the Dominican Republic where 460,000 of them live, the Bahamas (40,000 migrants) and the French Caribbean (28,000 migrants). Mexico and Venezuela are the main traditional destinations that have received middle-class Haitians of several generations, in the Circum-Caribbean region.⁴

In North America, the US is a privileged destination for Haitian migrants. The long-term inscription of Haiti in the geopolitical orbit of the United States since the occupation period (1915-1934) prepared the grounds for the latter's durable economic, diplomatic and cultural presence in the Caribbean nation (BALCH, 1927). These close historical relations have provided the macro-structural framework behind the flows of political opponents to Duvalier's dictatorship and migrant workers towards the US, through a more open migration legislation after 1965 (STEPICK, 1998; LAGUERRE, 1998). After Canada opened its border to non-European immigration in 1967, Quebec's opening up to qualified francophone immigration has provided new opportunities to educated Haitian middle-classes (AUDEBERT, 2012).

Historical and cultural ties between Haiti, France and its Caribbean territories (French Antilles and Guiana) inherited from colonial and postcolonial legacies, and the economic and educational opportunities migrants and their children may benefit from, explain the direction of a part of these flows towards these destinations. Guiana, Saint Martin, Guadeloupe and Martinique have also served as major steps in lifetime migratory projects, whose ultimate destination was Metropolitan France (AUDEBERT, 2012). Migration channels, based on family and kinship networks, have developed between these multiple French territories throughout the 1970s and the 1980s.

In the Dominican Republic, the cross-border migration space initially based on agricultural labor migration, has progressively diversified to include students, and workers in the service industry, tourism and construction. The Haitian migration to the Bahamas

³ Source: US Census American Community Survey 2011-2014, Statistiques Canada Enquête Ménages 2011, INSEE RGP 2010.

⁴ Source: World Bank 2015.

emerged in the second half of the 20th century, as part of an international migratory field that has gradually connected the north of Haiti to Florida, and within which the Bahamian archipelago has become a transit place as well as a country of destination.

The geography of Haitian migration, centered on the North Atlantic and the Caribbean, has determined to a large extent the destination of refugee flows.

The geography of the Haitian refugee migration: old patterns and new trends

Within these migration flows, refugees and asylum seekers constitute specific categories. According to the 1951 Geneva Convention and its 1967 Protocol, the refugee category refers to “any person who owing to a well founded fear of being persecuted for reasons of race, religion, nationality, membership of a particular social group or political opinion, is outside the country of his/her nationality and is unable, or owing to such fear, is unwilling to avail himself/herself of the protection of that country”. An asylum seeker is a person who is seeking protection as a refugee and is still waiting to have his/her claim assessed.

Haitian refugees and asylum seekers have been located for the most part in North America and France for many years (Table 1). In 2014, the US, Canada and France have respectively hosted 65 percent, 23 percent and 9 percent of Haitian refugees in the world.

The evolution of refugee flows after the earthquake has been marked by diverging trends, with, on the one hand, the slowing pace of the reception of refugees in the French Caribbean territories, and on the other hand, the relatively open refugee policy in the two North American destinations (Table 1).

TABLE 1
Haitian refugees in the world by host country
2000-2014

Country	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Argentina	6	5	5	5	14	21	23	32	41	43	47	57	58	62	66
Canada	439	511	392	413	460	632	783	1,295	1,410	1,662	2,906	4,963	6,798	7,872	8,422
Costa Rica	0	0	0	0	0	0	0	31	34	38	38	38	38	38	38
Ecuador	0	0	1	6	12	14	14	14	14	18	22	24	27	25	22
France	1,374	1,407	1,570	1,661	1,891	2,237	2,710	3,004	3,152	3,312	3,466	3,619	3,710	3,741	3,523
Germany	0	0	16	15	17	7	41	39	41	40	49	47	45	15	15
Mexico	14	14	11	8	7	19	32	70	126	175	182	191	173	175	175
Domin. Rep.	472	0	0	0	0	0	0	0	0	0	595	595	750	716	603
USA	5,160	5,251	5,662	5,389	6,760	10,560	17,171	17,728	18,175	18,733	18,487	24,013	26,849	25,891	24,170
Total 9 countries	7,465	7,188	7,657	7,497	9,161	13,490	20,774	22,213	22,993	24,021	25,792	33,547	38,448	38,535	37,034
Total world	7,561	7,248	7,718	7,547	9,208	13,542	20,837	22,280	23,066	24,116	25,892	33,661	38,568	38,660	37,161

Source: UNHCR.

Note: It is advisable to note that Haitian immigrants are not officially considered as refugees in Brazil, Chile and Peru. For this reason, these countries do not appear in the statistics above, although they have become major countries of settlement for Haitian migrants in South America since 2010, as will be discussed later.

Haitian refugees in the French Caribbean and Guiana

Over the last five years, 80 percent of asylum applications from Haitian nationals in France have been processed in Guadeloupe, Guiana, Martinique and St. Martin. In a context of tightened asylum policies, the earthquake had only had limited effects on the acceptance of Haitian refugees in France and the evolution of their numbers. According to the French Office for the Protection of Refugees and Stateless Persons (OFPRA, *Office Français de Protection des Réfugiés et Apatrides*), during the five years after the disaster, only 4.5 percent of Haitian asylum seekers were granted refugee status, one of the lowest rates among all nationalities.

Over half of demands have been approved under the principle of subsidiary protection. Under the Act of December 10, 2003 which introduced significant changes to the right of asylum, the subsidiary protection is granted by French authorities to any individual who does not fulfill the conditions for being granted refugee status and who is exposed in his country to immediate death threat, torture, inhuman treatment or who faces a serious, direct and personal threat to his or her life in a context of generalized violence resulting from a situation of conflict. Persecution of asylum-seekers need no longer come exclusively from the State. The archives of the OFPRA fully demonstrate the relevance of considering the context of multidimensional vulnerability, which accounts for most of the grounds on which the application is based.

Before the earthquake (2000-2010), the reasons invoked under the principle of subsidiary protection had been related to the resurgence of kidnapping, rape and the racket of individuals and businesspeople by armed gangs, especially in Port-au-Prince and in its metropolitan area. In 2010, and in the following two years, the economic, social and security consequences of the earthquake were the first reasons invoked under the subsidiary protection. After 2012, in a context of increasing pressure on the land, the disputes related to inheritance issues or conflicts between neighbors multiplied in rural areas in Southern and Southwestern Haiti as well as in the Artibonite.

The resumption of politically motivated applications to the OFPRA in the aftermath of Marthelly's election in 2011 was, to a large extent, related to threats on political activists' lives from the opposing side. During the entire period, politically motivated applications have emanated from community activists, or former members of political parties and from opponents of the new regime. After the 2014 elections, applications to the refugee status came from activists threatened for having denounced electoral frauds.

Haitian refugees in North America

In North America, the motivations of Haitian asylum seekers were like those presented to the authorities of the French Antilles and Guiana. However, the requests were much better accepted by the United States and Canada than in the French territories. The granting of refugee status by Canadian authorities, regulated by the Immigration and Refugee Protection

Act of 2001, remained limited to a few hundred people until the mid-2000s, and then it increased significantly after the earthquake. The presence of Haitian refugees in Canada tripled between 2010 and 2014, positioning the country as the world's second destination, with 8,400 refugees from Haiti in 2014 (Table 1).

Throughout the period, the United States received most of the Haitian refugees in the world. According to the UNHCR, 24,000 Haitian refugees were living in the US in 2014 (Table 1). The contemporary history of Haitian refugees in the United States demonstrates the extent to which official attempts to distinguish between this category and that of economic migrants is a lost cause in many circumstances. The hybrid status of "Cuban Haitian Entrant" created in 1981, by Washington, has allowed newly arrived Haitian boat people to remain legally in the United States without however granting them permanent residence status (STEPICK, 1998). They were neither recognized as refugees nor were they accepted as economic migrants. Yet, this temporary and precarious status permitted later access to permanent residence and the right to work via the IRCA (Immigration Reform and Control Act) amnesty of 1986. Since 2000, 31,000 Haitians have been granted the status of permanent residents in the United States under the Haitian Refugee Immigration Fairness Act of 1998. Many former Haitian refugees have progressively become economic immigrants.

The Temporary Protected Status (TPS) enacted after the earthquake was designed by the U.S. Administration in January 2010 in response to the "extraordinary and temporary conditions in that country that prevent Haitian nationals from returning to Haiti in safety" in the aftermath of the earthquake.

The experience of Haitian refugees in North America illustrates the remarkable porosity between the refugee category and the ones pertaining to economic migration. The more recent migration to several Latin American countries is also appreciated under this perspective. Although both migration dynamics have been the consequences of a similar macrostructural context in Haiti, its dynamics remains far more marginal in South American national statistics than it is in the French Caribbean and North American countries (Table 1). The explanation for this paradox resides in the specific political treatment of Haitian migrants by officials in the South American countries of destination and transit.

Heading towards South America: a combination of geopolitical and economic forces

There is little point in trying to neatly determine whether post-earthquake Haitian migrations towards South America are refugee flows or if they have an economic nature, given the complexity of the factors at work. The 2010 cataclysm acted as a mirror and an amplifier of the multiple historico-structural reasons why Haitians have been leaving their country for several generations, as evidenced by the interweaving of geopolitical, economic and environmental forces behind the most recent stages of the phenomenon.

Macro-structural forces: the geopolitics and geoeconomy of Haitian migration to South America

Historico-structural theories have analyzed Caribbean migration as labor mobility from the periphery to the center, seen as necessary for capital accumulation in the context of a broader capitalist world-economy (PORTES; WALTON, 1981; SASSEN, 1988). They have also considered the geopolitical dimension of inter-state power relations, within which migratory flows are developed and structured (WALLERSTEIN, 1984; GROSFUGUEL, 1997). These macro-structural forces have indeed provided a major explanation in the Haitian emigration towards North America and the Caribbean (AUDEBERT, 2012), just as they help understand the present dynamics of migration to South America.

At the dawn of the 21st century, several countries in Latin America, with Brazil standing among them, joined the traditional State powers (the US, Canada, France) on the Haitian geopolitical chessboard. The military presence of these new players, under the banner of the United Nations, marked a milestone in the implantation of their diplomatic and economic interests in Haiti (FERNANDES, 2010; SILVA, 2013).

The United Nations Mission for the Stabilization of Haiti (MINUSTAH) under Brazilian command, established in the country in 2004, had the objective of ensuring safety (especially at election times), supporting state law reforms, and strengthening the capacity of the Haitian State. After the earthquake, the Mission played a major role in securing urban areas, delivering the humanitarian assistance to the camps, repairing infrastructures, and fighting against the cholera epidemic. Having command responsibilities in this mission, and making up 45 percent of the military force, Brazil took on a *de facto* pre-eminent geopolitical and diplomatic role in the country. Chile, Uruguay and Peru have also provided substantial military contingents, and became new potential destinations for Haitian would-be emigrants (UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL, 2015).

The establishment of asymmetric geopolitical and diplomatic relations between Brazil and Haiti has provided an enabling environment for the economic interests of large Brazilian companies, especially in the bioenergy and construction industries (i.e. Construtora OAS). They have also consolidated bilateral relations between the two countries on migration issues, which helped strengthen the Brazilian consular presence in Haiti. This has had direct implications on emigration, with an accelerated processing of visa applications to Brazil.

The articulation of structural forces and individual perceptions

The theoretical reflection on international migration incorporates three levels of analysis in one framework: the macro-structural level, which includes the political, economic, and cultural structures of the host countries and the countries of origin; the relational meso-level of transnational communities and social networks (families, religious structures, etc.); and the individual micro-level of values, expectations and migrant resources (FAIST, 1997).

As per discussed above, the migration issue is at the very core of the conjunction of interests between the Governments of Haiti and Brazil in two areas. First, the expansionist ambitions of Brazil's diplomacy in the region perfectly articulate with Haitian authorities' requests to support stabilization and security in the country. In addition, Brazilian geo-economic ambitions in the Caribbean meet the needs of the Haitian State to attract foreign investment.

At the micro-analytical level (that of individuals), the Haitian migration issue is also at the heart of the conjunction of several interests. The strong demand from Brazilian (or to a lesser extent Chilean) corporations for low-cost labor in construction, manufacturing, agro-food industry, and low-skilled services, coincided with the search for employment opportunities among Haitians. This quest for overseas employment has become more compelling after 2010, with the devastating blows to the Haitian economy brought about by the earthquake and the two major hurricanes that followed. The Brazilian robust economic growth, sustained by a policy of substantial infrastructure projects (large hydroelectric dams, organization of the World Football Cup and the Olympic Games, etc.), attracted Haiti's potential migrants, for it contributed to build the image of a prosperous Brazilian economy, creating more and better-paying jobs (FERNANDES, 2010; SILVA, 2013; JOSEPH, 2015), in contrast with the perception of the stagnant Northern economies (Europe, North America) as a result of the recent economic recession.

The military, diplomatic and economic presence of Brazil in Haiti strengthened its positive image among Haitians as the nation of football and a country that had, like Haiti, a historical African cultural legacy. In recent years, Brazil has taken a special and unprecedented place in the imagination of the Haitian migrant. In the Haitian value system and mental map of the diaspora (i.e. the potential countries of destination), Brazil occupies an intermediate position between the rich countries of the North, where it is increasingly difficult to enter and where the risk of deportation is higher than before, and the less-valued Caribbean countries, where employment opportunities are less attractive and prejudice towards neighboring Haiti is persistent, especially in the Dominican Republic and the Bahamas (JOSEPH, 2015; AUDEBERT 2012).

This combination of geopolitical and economic factors that account for Haitian migration to South America makes it difficult to categorize migrants as either refugees or mere economic migrants, and calls for the implementation of pragmatic and smart immigration policies that consider these multiple dimensions, as discussed in the next section.

South American national policies and the making of a Haitian migration system

French social sciences define the regional migration system as the dynamic articulation of migration flows and fields at a broad geographic scale (that of the continent or the sub-continent), whereby destination, transit and settlement countries are interconnected through population movements (SIMON, 1995). The migration field is "the space that

is traveled up and down by migrants and structured by all of their flows; in the case of international migration, it encompasses all or part of the space of the country of origin, the country of residence and, where appropriate, of the transit country” (SIMON, 2015).

The genesis of the Haitian migration system in South America is based on the complementarity of the migratory functions (transit, settlement, or both) of each country. The diversity of state migration policies embodies the distinct approaches of the very nature of Haitian migration. While some states have hybrid migration policy approaches that consider the multidimensional vulnerability of the source country (e.g. the humanitarian approach of Brazil and Ecuador), other receiving states have adopted a first and foremost economic approach for these migratory movements (e.g. Peru, Chile).

Ecuador, Peru and Chile: three secondary destinations with diverging migration policies

Within the Haitian migration system in Latin America, Ecuador plays a distinct role as the main gateway for Haitian migration towards neighboring Peru and Brazil. In Ecuador, the introduction of a visa waiver for Haitian citizens – and more generally for Caribbean and Latin American nationals – in 2008, was at the origin of the first phase of the Haitian migration boom between 2008 and 2009. The regularization of Haitian immigrants and their spouses and children following the earthquake, via the Executive Decree No. 248 of February 2010 (non-immigrant visa 12-XI), has led to a second, more substantial, migration wave after 2010. Ecuador has then become both a destination country and a transit territory towards other destinations further south, that still allowed entry on their territories with a tourist visa in 2010 (Peru, Chile, Argentina). In 2013, Ecuador recorded the entry of 14,000 Haitians, whose profile was comparable to that of the Haitian migrants that entered in Brazil during the same period. Eighty percent were men and young adults between 20 and 39 years, mostly administrative workers, artisans, laborers, and students (INEC, 2013). Ninety-two percent of Haitian nationals entered with a tourist visa for 3 months, most of them with the intention to pursue the migration to Brazil (INEC, 2013).

In parallel, Peru officially recorded the entry of nearly 3,000 Haitian “tourists” between 2010 and 2012, a figure that probably underestimated by half the actual flow of migrants entering the country. The subsequent requirement of visas for Haitians before they can enter Peru since 2012 has made migrants in transit more vulnerable to smuggling and abuse on the part of the Peruvian police and local population, without yet contributing to migration flow reductions (VASQUEZ et al., 2014). The position of Peru sharply contrasts those from Ecuador and Bolivia, with active policies against smuggling.

Whereas Ecuador and Peru remain transit countries in the Haitian migration field, Chile has clearly become a country of settlement. Chile has fully taken on its new function as a host country for Haitians, by openly promoting contract labour migration. This partly explains why Haitian nationals make up only 0.3 percent of deportees from Chile (MIGRACIONES CHILE, 2016, p. 185, 189). By contrast with the Dominican Republic or Mexico, virtually no Haitian has recently applied for a refugee status in Chile. Most Haitian migrants have

entered the country with a temporary visa, mainly through a two-year labor contract with a Chilean business, at the end of which they may apply for permanent residence. Within the four-year period that followed the earthquake, 10,000 Haitians have been granted a legal status in Chile and over 1,500 of them have benefited from permanent residence (MIGRACIONES CHILE, 2016), most dwelling in the capital city Santiago de Chile.

Southern Brasil: the new epicenter of the Haitian diaspora in South America

Often described as liberal and accommodating after 2010, Brazil's migration policy towards Haitian newcomers has been driven by the economic interests of the Brazilian corporate sector, as well as the acknowledgment of the complex and hybrid nature of this migration after the earthquake and the following hurricanes that have affected the Haitian economy. In response to the first arrivals in Brazil (2010-2012), Haitians have been allowed to apply for asylum, a legal process that has offered temporary access to the local employment market. Yet the situation of most Haitians did not fit in the Refugee category as defined by the Geneva Convention.

To resolve this contradiction, the Federal government established a Humanitarian visa in 2012 in response to the specific situation of Haitians (Normative Resolution 97 – NR97). Another reason for this requiescence by the authorities has been the fight against the organization of clandestine migratory routes and the *coyotes* (NIETO, 2014). The granting of a legal status to newcomers has been the crucial step that opened the way to their mobility from the Amazonian states (Amazonas, Acre) to Southeastern and Southern states (Sao Paulo, Santa Catarina, Rio Grande do Sul, Parana) of Brazil, and to their long-term incorporation into the employment market. The year 2013 constituted a new turning point, with further migration legislation mollification – e.g. the RN 102 repealed the quota of 1,200 visas granted by the Brazilian consulate in Haiti, and the RN 97 validity period was extended (FERNANDES; GOMES DE CASTRO, 2014).

At the local level, the Amazonian states situated on the migration routes, such as Acre, provided essential support to newly arrived migrants from Haiti. In the early years, local authorities responded to migrants' needs in many fields, including accommodation, health care and even transit to other Brazilian states. Simultaneously, many corporations from Southern Brazil started to recruit Haitian workers directly at the source, in the Amazonian states.

Since 2013, the RN 97 has been extended on an annual basis through four successive resolutions: RN 106 in 2013, RN 113 in 2014, RN 117 in 2015, and RN 123 in 2016. From 2012 to 2016, 48,000 Haitian immigrants have been granted a humanitarian visa at Brazilian Embassies abroad (mainly in Haiti and Ecuador), 12 percent of whom managed to do so for family reunification purposes. Beneficiaries of the humanitarian visa can remain in Brazil for five years. In the meantime, according to the CNIg (Conselho Nacional de Imigração), over 50,000 undocumented Haitians in Brazil have been granted permanent residence under the Normative Resolution 27 (Table 2). Permanent residence status enables the incorporation into the formal labor market and opens access to basic social services.

TABLE 2
Number of permanent residence permits granted to Haitians nationals by Brazil under the RN 27
2011-2015

Year	2011	2012	2013	2014	2015
N	708	4,825	2,069	1,890	41,632

Source: Conselho Nacional de Imigração – MTE, 2015.

TABLE 3
Number of humanitarian visas granted to Haitian nationals by Brazil under RN 97
2012-2016

Year	2012	2013	2014	2015	2016 (Jan-May)	Total
N	1,387	6,296	10,188	17,507	12,983	48,361

Source: Ministério das Relações Exteriores, 2016; cited in OIM-CNIg (2016).

This legal context resulted in the creation of complex migration routes across South America, as described in many studies (SILVA, 2012, 2013; NIETO, 2014; BERNAL CARRERA, 2014; FERNANDES; DA CONSOLAÇÃO GOMES DE CASTRO, 2014; VASQUEZ; BUSSE; IZAGUIRRE, 2014; JOSEPH, 2015). The first segment of the route leads to Santo Domingo, where migrants take a flight to Panama and Ecuador (Quito or Guayaquil). The next segment leads to Peru and runs through the country (Lima, Cuzco, Puerto Maldonado, Inapari) all the way to the Brazilian border state of Acre (Brasileia). Other land routes to Brazil also pass through Bolivia or Northern Peru (Iquitos, Pucallpa).

Most migrants subsequently continue on to the southern states, towards the country's economic heartland in search for employment opportunities. According to the RAIS/MTE, most of the 30,000 Haitian nationals who had a work permit in Brazil in 2014 were concentrated in the three states of Santa Catarina (25 percent), Sao Paulo (24 percent) and Parana (22 percent). They have generally joined the labor market at the bottom of the ladder, mainly in construction, poultry and meat slaughtering and processing, restaurants and bars, farming (apple production), housekeeping and cleaning.⁵

Conclusion

The articulation of socio-economic, political and ecological issues in the origin country has amplified the dynamics of emigration and led a few governments to deal with Haitian migration along lines other than binary ones, by creating an intermediary legal status between the refugee category and economic migration. Such a response takes into consideration the multidimensional vulnerability of the Haitian society. Notwithstanding contextual specificities, putting into perspective old migration patterns with new trends reveals some continuity across time and space in the Haitian diaspora.

⁵ Source : Ministério do Trabalho e Previdência Social.

The emerging Haitian migration field in South America has much in common with the ones that were established elsewhere in the Americas, from Haiti to the Bahamas and Florida in the 1960s and 1970s and to the French Antilles and Guiana in the 1970s and 1980s.

The first common feature resides in the effective operation of the migration channels through what is commonly referred to in Haiti as *teledjol*, that is, the circulation of information on employment opportunities in the settlement societies (i.e. Southern Brazil, South Florida) disseminated by established immigrants to family and kinship in Haiti. Secondly, in a federal context, the dialogue between the Federal government (Washington, Brasilia) and the federated states (Acre, Amazonas; Florida) was in both cases decisive in the definition of a migration policy that considers the complex nature of migration flows. Through the Cuban Haitian Entrant Status, that paved the way for the establishment of the Haitian Florida network three decades ago, and Brazil's recent Normative Resolution 97 (RN 97) that ushered in the migrant connection between Haiti and Southern Brazil, the authorities of the destination countries both acknowledged the intermingling of political and economic dimensions of these migratory flows.

Another shared feature that explains the continuity and strength of both migration networks is the response they have provided to the local economies' need for inexpensive labor (agriculture, construction and tourism in Florida, agriculture, meatpacking and construction in Southeastern Brazil). Thus, the Haitian migration field that connects Haiti to Southern Brazil through Panama, Ecuador and Peru is rather common in its structuring and functioning, though atypical vis-à-vis regular migratory routes.

Ultimately, the emergence of new migration routes and fields mark a new stage in the expansion and structuring of Haiti's international migration space in the Americas. In this migration system, the migration networks in North America, the Caribbean and South America are increasingly intertwined, and the distinction between refugees and economic migrants rarely stand up to the field observations.

Undocumented migration develops when immigrants do not fit in the categories of existing migration legislation. In response, governments have two alternatives. Firstly, a repressive migration policy aiming to be dissuasive was the option that was most implemented in Peru over the last years; secondly, an open migration policy following the 2010 earthquake was adopted by the governments of Brazil and Ecuador. The latter is characterized by the implementation of an innovative legislation that has translated itself into the creation of a humanitarian visa. This was completed by a large-scale regularization policy, as a way to deter human trafficking and to favor the integration of immigrants to the local economy, in particular in 2015 when 40,000 Haitians were granted permanent residence. Another option could be the design of a complementary legislation that would promote the circulation of workers between Haiti and Brazil, by the granting of temporary visas in industries such as construction and food-processing.

However, despite its importance, this migratory phenomenon is not a one-way linear dynamics. Similar to other older migratory fields observed in other spaces of the Haitian

diaspora, it is reversible and subject to new geographical orientations, depending on the economic situation in the settlement country. Given the economic recession experienced in Brazil at present, unskilled workers are the most affected. While remaining a country of settlement, Brazil may also become a transit destination for Haitian migration towards other destinations in the Americas. A Haitian migratory corridor has recently emerged from Brazil towards Central America, Mexico and the US, with the effect of the development of a Haitian presence in Southern California.

References

ANGLADE, G. **Atlas critique d'Haïti**. Montréal: Centre de Recherches Caraïbes de l'Université de Montréal, 1982a.

_____. **Espace et liberté en Haïti**. Montréal, 1982b.

AUDEBERT, C. **La diaspora haïtienne: territoires migratoires et réseaux transnationaux**. Rennes: Presses Universitaires de Rennes, 2012.

BALCH, E. G. **Occupied Haiti**. New York: The Writers Publishing Company, 1927.

BASCH L.; SCHILLER, N. G.; BLANC, C. S. **Nations unbound: transnational projects, postcolonial predicaments and deterritorialized Nation-States**. Routledge, 1993.

BARTHELEMY G. **L'univers rural haïtien: Le pays en dehors**. Paris: L'Harmattan, 1990.

BERNAL CARRERA, G. La migración haitiana hacia Brasil: Ecuador, país de tránsito. In: Organización Internacional para las Migraciones, **La migración haitiana hacia Brasil: características, oportunidades y desafíos**. Buenos Aires: OIM, 2014, p. 67-82 (Cuadernos Migratorios, n. 6).

COGO, D. Haitianos no Brasil: comunicação e interação em redes migratorias transnacionais. **Chasqui. Revista Latinoamericana de Comunicación**, n. 125, p. 23-32, 2014.

FAIST, T. The crucial meso-level. In: HAMMAR, T. et al. (Ed.). **International migration, immobility and development**. Multidisciplinary perspectives. Berg: Oxford, 1997. p. 187-217.

FERNANDES, J. S. Operação Haiti: ação humanitária ou interesse político para o Brasil? **Conjuntura Internacional**, n. 22, p. 1-4, 2010. Available in: <http://www.pucmg.br/imagdb/conjuntura/CNO_ARQ_NOTIC20100323112219.pdf>. Accessed on: 10 July 2016.

FERNANDES, D.; CASTRO, M. C. G de. A migração haitiana para o Brasil: resultado da pesquisa no destino. In: ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL PARA LAS MIGRACIONES. **La migración haitiana hacia Brasil: características, oportunidades y desafíos**. Buenos Aires: OIM, 2014. p. 51-66 (Cuadernos Migratorios, n. 6).

GROSGOUEL, R. Migration and geopolitics in the Greater Antilles: from Cold War to Post-Cold War. **Review**, v. 20, n. 1, p. 115-145, 1997.

INEC – Instituto Nacional de Estadística y Censos. **Anuario de estadísticas de entradas y salida internacionales**. Quito: Dirección de Estadísticas Sociodemográficas, 2013.

INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR MIGRATION. **World migration report 2015**. Migrants and cities: new partnerships to manage mobility. Geneva: IOM, 2015.

JACKSON, R. **Geographies of the Haitian diaspora**. New York: Routledge, 2011.

JOSEPH, H. **Diaspora**. As dinâmicas da mobilidade haitiana no Brasil, no Suriname e na Guiana Francesa. 2015. 430 f. Tese (Doutorado em Antropologia Social) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Museu Nacional, Rio de Janeiro, 2015.

LAGUERRE, M. **Diasporic citizenship: Haitian Americans in transnational America**. New York: St. Martin's Press, 1998.

LUNDAHL, M. **The Haitian economy: man, land and markets**. New York: St. Martin's Press, 1983.

MALO CORRAL, N. **Entre el drama y la integración: inmigrantes y refugiados haitianos en el Ecuador**. Quito: Pontificia Universidad Católica del Ecuador, Disertación previa a la obtención del título de sociólogo con mención en desarrollo, 2013.

MIGRACIONES CHILE. **Migración en Chile 2005-2014**. Santiago: Departamento de Extranjería y Migración del Ministerio del Interior y Seguridad Pública del Chile, 2016.

NIETO, C. **Migración haitiana a Brasil**. Redes migratorias y espacio social transnacional. Buenos Aires: CLASCO, 2014 (Colección Estudios sobre las Desigualdades).

OIM – Organização Internacional para as Migrações; CNIG – Conselho Nacional de Imigração; MINISTÉRIO DO TRABALHO. **Imigração haitiana no Brasil: características sociodemográficas e laborais na Região Sul e no Distrito Federal**. Available in: <<http://obmigra.mte.gov.br/index.php/publicacoes-obmigra>>. Accessed on: 05 Jan. 2017.

PORTES, A.; WALTON, J. **Labor, class and the international system**. New York: Academic Press, 1981.

ROJAS PEDEMONTE, N. et al. **Migración haitiana en Chile**. Santiago de Chile: Departamento de Extranjería y Migración, 2016 (Boletín informativo, n. 1). Available in: <www.extranjeria.gob.cl/media/2016/09/boletin-1.pdf>. Accessed on: 01 May 2017.

SASSEN, S. **The mobility of capital and labor: a study in international investment and labor flow**. Cambridge: Cambridge University Press, 1988.

SILVA, S.A. "Aqui começa o Brasil". Haitianos na triplice fronteira e Manaus. In: SILVA, S. A. (Ed). **Migrações na Pan-Amazônia**. São Paulo: Hucitec/FAPEAM, 2012. p. 300-332.

_____. Brazil, a new Eldorado for immigrants? The case of Haitians and the Brazilian immigration policy. **Urbanities**, v. 3, n. 2, p. 3-18, 2013.

SIMON, G. **Géodynamique des migrations internationales dans le monde**. Paris: PUF, 1995.

_____. **Dictionnaire des migrations internationales**. Approche géohistorique. Paris: Armand Colin, 2015.

STEPICK, A. **Pride against prejudice: Haitians in the US**. Boston: Allyn & Bacon, 1998.

UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL. **Report of the Secretary-General on the UN stabilization mission in Haiti**, 2015. Available in: <http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/2015/667>. Accessed on: 20 May 2016.

VASQUEZ T.; BUSSE, E.; IZAGUIRRE, L. La migración haitiana en Perú y su tránsito hacia Brasil. In: ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL PARA LAS MIGRACIONES. **La migración haitiana hacia Brasil: características, oportunidades y desafíos**. Buenos Aires: OIM, 2014. p. 83-105 (Cuadernos Migratorios, n. 6).

WALLERSTEIN, I. **The politics of the world economy**. Cambridge: Cambridge University Press, 1984.

About the author

Cedric Audebert is doctor in Geography. Director of the MIGRINTER Research Center, Université de Poitiers. Permanent researcher at the CNRS (Centre National de la Recherche Scientifique).

Contact address

MIGRINTER – CNRS
Maison des Sciences de l’Homme et de la Société de Poitiers
5 rue T. Lefebvre – TSA 21103
F-86073 Poitiers Cedex, Francia

Resumo

A geodinâmica recente da migração haitiana nas Américas: refugiados ou migrantes econômicos?

Depois de apresentar o contexto de migração específico do Haiti e seus aspectos multidimensionais, o artigo demonstra que a geografia da diáspora haitiana explica, em grande medida, a localização dos refugiados e requerentes de asilo na América do Norte e nos territórios franceses do Caribe. Aborda-se a relação entre a evolução da política de migração e o desenvolvimento de novas rotas de migração em direção à América do Sul, onde o reconhecimento do caráter multidimensional dessa imigração abriu caminho para a legalização da presença haitiana, particularmente no Brasil. As funções migratórias complementares do Equador, Peru, Brasil e Chile desenham um novo sistema de migração regional centrado no Sudeste e no Sul do Brasil. Este emergente espaço de migração Sul-Sul faz parte de um sistema migratório haitiano mais amplo, que conecta a América do Sul com a América do Norte e o Caribe.

Palavras-chave: Política de migração. Refugiados. Haitianos. América Latina. América do Norte, o Caribe.

Resumen

La geodinámica reciente de la migración haitiana en las Américas: refugiados o migrantes económicos?

Habiendo presentado el contexto migratorio específico de Haiti y sus aspectos multidimensionales el artículo mostrará que la geografía de la diáspora explica en gran medida la ubicación de los refugiados y solicitantes de asilo en América del Norte y el Caribe francés. Después, exploraremos la relación entre la evolución de las políticas migratorias y el desarrollo de nuevas rutas de migración hacia América del Sur, donde el reconocimiento del carácter polifacético de esta migración ha abierto el camino para la legalización de la presencia haitiana, especialmente en Brasil. El carácter complementario de las funciones migratorias del Ecuador, Peru, Brasil y Chile define un nuevo sistema migratorio regional centrado en el sureste y el sur de Brasil. Este espacio migratorio Sur-Sur en gestación forma parte de un sistema migratorio haitiano más amplio que conecta América Latina a América del Norte y el Caribe.

Palabras clave: Política migratoria. Refugiados. Haitianos. América Latina. América del Norte, el Caribe.

Recebido para publicação em 24/07/2016
Aceito para publicação em 07/06/2017

A nova crise dos refugiados na Europa: o modelo de repulsão-atração revisitado e os desafios para as políticas migratórias*

Catarina Reis Oliveira**

João Peixoto***

Pedro Góis****

O objetivo deste artigo é refletir sobre os desafios que se colocam perante os novos fluxos de refugiados dirigidos à Europa desde o início da segunda década do século XXI. Com o intuito de explicar a nova crise dos refugiados, revisita-se o modelo de repulsão-atração e confronta-se o desígnio da agência – motivos individuais que induzem à migração – com a interferência da estrutura – fatores económicos, sociais e políticos que explicam o aumento dos fluxos, atendendo também à dinâmica e operacionalidade do enquadramento legal vigente no contexto europeu. Apesar da escassa evidência empírica ainda disponível, conclui-se que os novos movimentos de refugiados colocam profundos desafios à observação e análise teórica, bem como ao enquadramento legal existente, assumindo-se por isso que são necessários estudos mais aprofundados e novos instrumentos de regulação para responder à dimensão e complexidade dos fluxos.

Palavras-chave: Refugiados. Migrações. Europa. Proteção Internacional.

* Os autores agradecem o contributo de dois *referees* anónimos para a revisão deste texto. Os erros e insuficiências existentes são, porém, da exclusiva responsabilidade dos primeiros.

** Observatório das Migrações (OM), Alto Comissariado para as Migrações (ACM), Lisboa, Portugal (catarina.oliveira@acm.gov.pt).

*** Instituto Superior de Economia e Gestão (ISEG), Universidade de Lisboa, Lisboa, Portugal (jpeixoto@iseg.ulisboa.pt).

**** Faculdade de Economia e Centro de Estudos Sociais (CES) da Universidade de Coimbra, Coimbra, Portugal (pedro.gois@uc.pt).

Introdução

A intensidade atingida pela crise recente dos refugiados na Europa, com perdas de milhares de vidas no Mar Mediterrâneo, tem-se comparado aos eventos vividos no continente europeu durante e imediatamente após a Segunda Guerra Mundial, quando se estima que tenha havido cerca de 60 milhões de deslocados. Contudo, o movimento de refugiados e de pessoas em busca de proteção neste continente nunca desapareceu (RICHMOND, 1993). Os fluxos de refugiados, com maior ou menor intensidade, permanecem como uma dimensão estrutural das migrações para a (e na) Europa nas últimas sete décadas (FIDDIAN-QASMIYEH, 2014).

Grandes movimentos migratórios e crises de refugiados não são, pois, novos na história da humanidade. A consciência pública e o impacto percebido destas realidades parecem ser, porém, maiores do que os verificados anteriormente. Para além do papel dos meios de comunicação, das redes e dos *media* sociais que aumentam a visibilidade dos movimentos, o que há de novo na crise dos refugiados na Europa do século XXI? Que fatores causais estão em ação? Como reagem os indivíduos às pressões estruturais para o movimento, nos países de origem e de trânsito? Que fatores de atração ou repulsão sobressaem? Que novos desafios teóricos emergem? Que respostas conseguem dar os enquadramentos legais internacionais vigentes e que necessidades se vislumbram?

Procura-se, com este artigo, contribuir de forma exploratória para a reflexão sobre tais questões. As fontes de informação utilizadas são os poucos estudos disponíveis sobre o tema, relatórios provenientes de organizações internacionais e dados estatísticos dispersos. Embora os refugiados estejam normalmente para além do âmbito da teoria das migrações (BAKEWELL, 2010, p. 1690), a evidência empírica disponível tem permitido realçar os indivíduos como agentes reflexivos e destacar fatores políticos, económicos e sociais que os induzem (ou forçam) a se mover. Nestes fluxos mais recentes para a Europa, tal como tinha já sido enunciado por Lee (1966), o papel da estrutura, incluindo os enquadramentos legais e políticos, tem-se mostrado pouco eficaz, perdendo o seu protagonismo determinista nas decisões e comportamentos dos atores, o que permite retomar a discussão em torno do equilíbrio existente entre a agência e a estrutura e recuperar para a discussão alguns dos contributos clássicos do modelo de repulsão-atração.

Nas secções a seguir abordam-se algumas das dimensões deste problema. Primeiramente, são revistos os fundamentos teóricos do modelo de repulsão-atração, bem como algumas tentativas de aplicação recente deste modelo aos fluxos de migrantes e de refugiados. Depois descrevem-se os elementos regulatórios e políticos que têm sido acionados na União Europeia para refugiados e são observados os dados estatísticos disponíveis acerca da crise recente de refugiados na Europa. Finalmente, são discutidos os fatores causais dos movimentos recentes, com relevo para as variáveis estruturais com que depois se confronta a agência individual. O texto conclui que a nova crise de refugiados apresenta um elevado grau de complexidade, que desafia a análise teórica e o enquadramento legal existente.

Revisitando o modelo de repulsão-atração

Ravenstein (1885, 1889) publicava no final do século XIX as “leis das migrações”. Seu trabalho encontra-se na base de todos os modelos de repulsão-atração (*push-pull*) desenvolvidos posteriormente, explicitando que no centro dos processos migratórios está a decisão do agente racional (o migrante), que, na posse de informação sobre as características de várias regiões (de origem e das potenciais regiões de destino) e de dados contextuais respeitantes à sua situação individual e grupal, opta pela permanência ou pela migração (ARANGO, 2000; PEIXOTO, 2004). Subjacente a este modelo, e aos que se seguiram, está uma leitura económica da realidade, na qual o determinante é a decisão do agente racionalmente motivado em melhorar sua condição material de vida, assumindo-se que os indivíduos refletem quanto aos custos e benefícios da mobilidade, sendo que só migram quando os custos do movimento (a curto prazo) são inferiores aos benefícios esperados (a médio prazo).

Para Sjaastad (1962, p. 83), a migração pode assumir-se como um investimento que, embora possua custos, envolve retornos, ganhos e sucessos. Mas, como qualquer investimento, também remete para riscos, razão pela qual se deve atender que mesmo as decisões mais racionais podem induzir a maus resultados. No caso dos fluxos mais recentes de refugiados para a Europa, é evidente que os maus resultados podem estar mesmo associados à perda da vida, embora a análise de custo-benefício que os agentes fazem considere os riscos de perda de vida no percurso migratório, por comparação ao risco de morte premente que têm no seu país de origem.

Na generalização teórica promovida por Lee (1966), conjugam-se os fatores individuais de repulsão e atração (que incluem as oportunidades existentes) com os obstáculos ou inércias com que o indivíduo se vai defrontando na sua deslocação ou percurso migratório. Para o autor, a decisão de migrar relaciona-se com fatores (de ordem económica, social ou política) que conduzem à rejeição da área de origem, com fatores que promovem a área de destino (na perceção do indivíduo) e com fatores pessoais, interferindo no percurso os “obstáculos intervenientes” (distância e custos da deslocação, entre outros). O autor reconhece, porém, que a decisão de migrar nunca é totalmente racional, refletindo também contactos pessoais, sentimentos, perceções e mesmo desconhecimento ou informação imperfeita quanto às características das áreas de destino.

A complementaridade entre as leituras que realçam o agente e sua ação e as leituras focadas na estrutura (que enfatizam o papel do contexto e das estruturas na ação) veio assumir gradualmente a análise dual das migrações (KING, 2012). A coexistência de explicações micro (associadas à tomada de decisão racional) com explicações macro (que realçam os determinantes que impelem ou inibem a migração) foi notória nas últimas décadas. Deve-se discutir, no entanto, se esta separação teórica tenderá a se reforçar perante o aumento de múltiplas e mais complexas formas de mobilidade, que extravasam a mera racionalidade económica clássica. A análise das crises migratórias atuais remeterá para a conjugação de perspetivas teóricas ou induzirá ao essencialismo clássico revisitado?

Uma pesquisa empírica recente, conduzida entre 2013 e 2015, acerca da imigração irregular para a Europa (TRIANDAFYLLIDOU, 2017),¹ sugere algumas respostas para estas questões. Como realçou Triandafyllidou (2017, p. 2-3) no texto introdutório aos resultados da pesquisa, os fluxos migratórios nunca são explicados apenas pelas motivações dos indivíduos (agentes) ou pelas políticas migratórias (condições estruturais), mas resultam antes da interação dos dois e da interferência de uma variedade de outros fatores explicativos associados à ação de atores intermediários envolvidos nos processos de migração (empregadores, traficantes, organizações da sociedade civil, autoridades de acolhimento, comunidades imigrantes). Como a autora também reconhece – perante a atual crise dos refugiados e das mortes trágicas no Mediterrâneo –, é necessário atender à preponderância explicativa que o indivíduo assume, enquanto agente com motivações e que aciona recursos e oportunidades que percebe para garantir o alcance dos seus objetivos e expectativas de um futuro melhor. Neste âmbito, o equilíbrio entre agência (indivíduo) e estrutura (sociedade de origem e de destino) fica instável na decisão de migrar, perante a premência de fatores que impelem a fuga urgente à insegurança e pobreza (TRIANDAFYLLIDOU, 2017).

Uma pessoa que decide migrar é mobilizada por uma combinação de múltiplos fatores que podem ser sobrepostos ou atomizados – e.g. económicos (melhores condições de vida, rendimentos), políticos, sociais, culturais –, podendo combinar também diferentes opções migratórias (regulares ou irregulares) em função dos recursos económicos que tiver e das oportunidades (ou obstáculos) estruturais que estiverem acessíveis (VAN HEAR, 2010).

Deve atender-se que com esta perspetiva não se defende uma leitura individualista do fenómeno social, na qual a sociedade é uma mera realidade agregada de indivíduos (BAKEWELL, 2010, p. 1694). Os migrantes definem relações sociais, criam ou procuram organizações e desenvolvem padrões no seu comportamento, que adquire significado para além de uma mera soma de partes. Neste âmbito, a agência é a capacidade que os indivíduos têm, enquanto atores sociais, para refletir acerca da sua posição e definir estratégias que orientam suas ações, para alcançar seus desejos e aspirações. As estratégias definidas pelos indivíduos, mesmo que assumindo um carácter reativo no caso dos refugiados (em vez de proactivo, como se verifica nos fluxos migratórios económicos) – conforme demonstra RICHMOND (1993) –, têm um papel explicativo determinante.

Importa, neste âmbito, compreender de que forma a atual crise das migrações induz (ou não) a uma crise conceptual das teorias explicativas das migrações.

Desde logo uma distinção que deveria ser aparentemente simples, como a que separa migrações “voluntárias” e “forçadas”, não é atualmente isenta de debate. Em ambos os casos existem processos complexos de decisão. Os estudos confirmam que os migrantes, independentemente do contexto de saída, tendem a ser racionais e tomam decisões, ponderando os diferentes recursos e oportunidades (recursos financeiros, redes e capital social, representações, oportunidades políticas e sociais) antes de encetar uma deslocação

¹ Projeto IRMA (*Governing Irregular Migration: States, Migrants and Intermediaries at the Age of Globalisation*) (ver TRIANDAFYLLIDOU, 2017).

(JACKSON, 1991, p. 19). Assim, os migrantes “voluntários” sentem-se, muitas vezes, “obrigados” a migrar, devido a situações de pobreza extrema, enquanto os migrantes “forçados” procuram refletir nas melhores escolhas possíveis – não desprezando a busca de uma melhoria econômica.² Apenas em situações extremas, como a do risco imediato de vida, não existe reflexão e ponderação, isto é, não há escolha racional. Esta presunção, geralmente conjugada com as redes migratórias e o capital social, é importante para compreendermos os mecanismos que levam à seleção dos países de destino migratório por parte dos migrantes e refugiados.

No vocabulário comum é ainda frequente encontrar a distinção entre “migrantes econômicos” e “refugiados”. As zonas de sobreposição entre os dois termos e as dificuldades de operacionalização são, também, muito grandes (FIDDIAN-QASMIYEH, 2014; TRIANDAFYLLIDOU, 2017). Muitos dos migrantes “econômicos”, aparentemente voluntários e proativos, são forçados a abandonar seus países devido a situações de carência econômica severa, privação extrema ou degradação ambiental crescente. Muitos dos refugiados, aparentemente forçados e reativos, desistem voluntariamente de viver no país de origem ou nos países de primeiro asilo, devido à falta de condições em campos de refugiados ou à dificuldade de encontrar trabalho e/ou ter acesso à educação. Este último problema é agravado pelo facto de muitos não possuírem o estatuto jurídico adequado, tornando ainda mais frágil sua situação e mais incertas suas perspectivas de vida. Nestes casos, não sendo ainda “refugiados” ou requerentes de asilo, são-no *de facto* mas não *de jure*, o que impede o seu acesso a mecanismos de proteção internacional.

Resulta assim, como também realça Triandafyllidou (2017, p. 4), que os conceitos atuais falham por não atenderem à multiplicidade de realidades que existem no terreno e que levam pessoas com necessidades de proteção a não pedir asilo e migrantes econômicos a solicitar regularização ao abrigo desse estatuto. Neste âmbito, no que diz respeito ao controlo da imigração irregular e à gestão das necessidades de asilo, devem os decisores políticos e os investigadores passar a assumir a realidade como um *continuum*, evitando políticas compartimentadas. Richmond (1988, p. 23), há quase três décadas, já alertava para a desadequação da *Convenção das Nações Unidas sobre o Estatuto dos Refugiados* de 1951. Na perspectiva do autor, mesmo que pessoas não cumpram os requisitos da Convenção e a sua admissibilidade seja enquadrada noutros regimes ou estatutos legais, essas alternativas não respondem às necessidades dos migrantes “reativos” nem fazem justiça à escala e complexidade da situação global.

Tendo em conta estes elementos, não surpreende que não seja fácil distinguir, em termos operacionais (mas também em termos mediáticos), as várias categorias de migrantes (FIDDIAN-QASMIYEH et al., 2014). Têm sido desenvolvidos argumentos a favor da construção de uma noção mais ampla de “refugiado”, que inclua, para além dos constrangimentos clássicos, a fuga a situações de privação econômica e social extrema ou catástrofes ambientais (manifestas

² Estudos recentes sobre as migrações resultantes da degradação ambiental indicam, por exemplo, que as deslocações implicam processos complexos de decisão, envolvendo fatores econômicos, sociais e simbólicos (VÉRON; GOLAZ, 2015).

ou latentes). Mas outros argumentos favorecem uma noção mais estrita da definição original das Nações Unidas de 1951, defendendo a sua validade para proteger as modalidades mais graves deste fenómeno – a perseguição por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas. Não menos certo, porém, é o facto de o conceito de “refugiado” no século XXI estar sujeito a uma mudança que resulta da evolução das próprias sociedades e que o aproxima cada vez mais das modalidades complexas de migração.

Marcos regulatórios históricos e políticas contemporâneas na Europa

O enquadramento internacional para a proteção de refugiados foi definido há mais de seis décadas, em 1951, com a *Convenção das Nações Unidas sobre o Estatuto dos Refugiados*, muito influenciada pelas consequências da Segunda Guerra Mundial. De acordo com esta Convenção, “refugiado” é quem demonstre receio fundado de ser

[...] perseguido em virtude da sua raça, religião, nacionalidade, filiação em certo grupo social ou das suas opiniões políticas, se encontre fora do país de que tem a nacionalidade e não possa ou, em virtude daquele receio, não queira pedir a proteção daquele país; ou que, se não tiver nacionalidade e estiver fora do país no qual tinha a sua residência habitual, após aqueles acontecimentos não possa ou, em virtude do dito receio, a ele não queira voltar (artº 1º).

Está, nesse âmbito, também salvaguardado o princípio de *non-refoulement* (“não-devolução”), segundo o qual “nenhum país deve expulsar ou ‘devolver’ (*refouler*) um refugiado, contra a vontade do mesmo, em quaisquer ocasiões, para um território onde ele ou ela sofra perseguição.

Contudo, este conceito aplicava-se especificamente às pessoas que tinham procurado asilo noutro país em consequência direta do conflito armado de 1939-1945. Por isso, um protocolo sobre o Estatuto dos Refugiados foi posteriormente submetido à Assembleia Geral das Nações Unidas, eliminando os limites de datas e de espaços geográficos, e aprovado em 1967. Esse protocolo veio generalizar o disposto na Convenção a um contexto global. Uma vez que são dois instrumentos legais distintos, a ratificação de um e outro pelos vários países do mundo não coincide exatamente: em abril de 2015, a Convenção contava com a ratificação de 145 países (sendo a mais recente ratificação de 2011) e o Protocolo com a ratificação de 146 países.

A aquisição do estatuto de refugiado induz à proteção do Direito Internacional, pelo que a concessão de asilo é limitada e encontra-se sobre escrutínio rigoroso, resultando dos termos estritos da Convenção. Importa, porém, reconhecer que muitos dos princípios definidos neste enquadramento internacional para os refugiados enfrentam hoje novos desafios. Os instrumentos legais e os apoios institucionais existentes têm sido postos em causa pela dimensão e complexidade dos atuais movimentos de refugiados. Grande parte das pessoas que fogem de um conflito geopolítico ou de guerra não se qualifica rigorosamente como refugiada à luz da Convenção, uma vez que não sofre uma perseguição direta,

mas foge de uma perseguição ou risco generalizado. Ainda assim, o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (Acnur) tem alertado que a maioria dos sírios que procuram proteção pode qualificar-se como refugiada (artigo 1A(2) da Convenção), uma vez que é possível fundamentar o medo de perseguição e risco de vida.

A emergência de novos movimentos de refugiados, ao longo do tempo, levou a que fossem desenvolvidos outros instrumentos legais de escala regional ou multilateral. E, tal como acontece no contexto mais amplo das migrações, a maior parcela do enquadramento legal e institucional para refugiados acontece ao nível de cada Estado nacional (mesmo no caso dos países-membros da União Europeia – UE). Esta ação reflete a tensão entre as normas e estratégias internacionais e as nacionais. Vários Estados-membros da União Europeia (por resposta à crise da ex-Jugoslávia) têm, desde a década de 1990, mecanismos específicos de proteção temporária e subsidiária para responder à proteção de pessoas em movimentos em larga escala. Contudo, o Acnur tem alertado que estes mecanismos devem ser usados apenas com caráter de urgência, para ultrapassar necessidades prementes, e não como instrumentos de proteção a médio prazo.

No contexto da UE, o sistema de asilo é regulado, para além da Convenção internacional, por um conjunto de diretivas europeias que têm na sua génese a *Convenção de Dublin* (97/C 254/01). Este sistema, concebido em 1990 e em vigor desde 1997, constitui a regulação da UE para agilizar o processo de candidatura ao estatuto de refugiado nos Estados-membros, prevendo que a apresentação do pedido de asilo seja feita no próprio país em que o requerente entrou no espaço europeu, ficando sua circulação e proteção restritas a esse país.

No contexto da UE, a proteção internacional abrange os estatutos de *refugiado* e de *proteção subsidiária*, definidos no artigo 2 (d) e (f) da Diretiva 2004/83/CE do Conselho, correspondendo a ações destinadas a proteger os direitos fundamentais de uma categoria específica de pessoas fora dos seus países de origem, a quem falha a proteção nacional dos seus próprios países.

Complementarmente, no âmbito do estatuto de refugiado enquadrado na UE há a conceptualizar os processos de “reinstalação” e “recolocação”. A reinstalação (*resettlement*), ao nível europeu, consiste na transferência de refugiados em situações de vulnerabilidade e com necessidade de proteção internacional, a pedido expresso do Acnur, de um primeiro país de asilo fora da UE para um Estado-membro que o aceite acolher. Por regra, é concedido a esses refugiados instalados um estatuto de residência de longa duração e, em vários casos, a possibilidade de aceder à nacionalidade do Estado-membro que os acolhe. A reinstalação é percebida como uma solução duradoura. Os Estados-membros trabalham em estreita colaboração em muitos aspetos da reinstalação de refugiados, definindo prioridades comuns, desenvolvendo instrumentos de financiamento e colaborando de forma prática por meio de estruturas europeias, como o Gabinete Europeu de Apoio em Matéria de Asilo (Easo) e a Rede Europeia de Reinstalação. Esta última funciona por meio de pontos focais nacionais de 14 Estados-membros.

O processo de realocação (*relocation*) de refugiados, por sua vez, refere-se ao movimento de refugiados (já com estatuto definido pela Convenção de Genebra ou beneficiários de proteção subsidiária, na aceção da Diretiva 2004/83/CE) de um Estado-membro da UE, que lhes concedeu proteção internacional, para outro Estado-membro, que lhes concederá proteção similar. É um processo interno à União Europeia, que se apoia na distribuição da população refugiada, atendendo a que alguns Estados-membros tendem a ter mais pressão nas suas fronteiras. A realocação traduz um processo de solidariedade interna e de partilha de encargos na UE, especialmente com os países de fronteira marítima ou terrestre da Europa que recebem mais refugiados.

Nos últimos anos surgiu ainda a noção de “proteção temporária” (Diretiva de Proteção Temporária 2001/55/CE do Conselho), para retratar o procedimento de carácter excepcional que assegura o acolhimento, no caso ou perante a iminência de um afluxo maciço de pessoas deslocadas de países terceiros, impossibilitadas de regressar ao seu país de origem e em que a concessão da proteção não pode ser vista na base individual. Define-se como uma proteção temporária imediata, sobretudo se o sistema de asilo não puder responder ao afluxo sem provocar efeitos contrários ao seu correto funcionamento, surgindo por isso este mecanismo no interesse das pessoas em causa. Esta diretiva teve como enquadramento a experiência com as pessoas deslocadas do Kosovo e os mecanismos de resposta adotados por alguns Estados-membros nesse contexto, conduzindo à perceção de que é necessária mais solidariedade entre os Estados-membros. Respondeu-se assim, também, ao previsto no Tratado de Amesterdão quanto aos mínimos que devem ser assegurados para a proteção temporária de nacionais de países terceiros que não podem regressar ao seu país de origem.

Complementarmente à situação dos refugiados, estão contemplados outros mecanismos de proteção internacional de salvaguarda de direitos humanos fundamentais de pessoas a quem falta proteção no seu país de origem. A “proteção subsidiária” corresponde a um estatuto conferido a um nacional de país terceiro ou apátrida que não possa ser considerado refugiado, mas em relação a quem se verificou existirem motivos significativos para acreditar que, caso volte para o seu país de origem ou, no caso de um apátrida, para o país em que tinha a sua residência habitual, corra um risco real de sofrer ofensa grave na aceção da Diretiva 2004/83/CE, e que não possa ou, em virtude dos referidos riscos, não queira pedir a proteção desse país.

Alguns Estados-membros têm ainda previsto um estatuto de “admissão por motivos humanitários” para cidadãos estrangeiros deslocados, como uma alternativa para legalizarem imigrantes que necessitam de proteção rápida e não estão em condições de obter o estatuto de refugiado. Os beneficiários de admissão por motivos humanitários não usufruem do estatuto de proteção humanitária ou subsidiária concedido aos requerentes de asilo, mas podem ter residência de curto prazo garantida nos países que os recebem.

Ao nível do Conselho Europeu, em matéria de concessão de asilo e de realocação de refugiados, têm surgido inúmeras vezes que – por inerência de algumas dificuldades operacionais deste enquadramento – recomendam a sua revisão. Concretamente, é preocupação

que o acesso ao asilo seja uniformemente aplicado na UE, ou seja, independentemente do Estado-membro em que o requerente solicita proteção, de modo a que a decisão seja isenta e uniforme. Neste âmbito, desde 1999 que a União Europeia trabalha para criar um *Sistema Europeu Comum de Asilo* (Ceas), promovendo a melhoria do enquadramento legal dos Estados-membros com vista à corresponsabilização de todos os países no acolhimento de refugiados. Entre 1999 e 2005, importantes mecanismos legais de harmonização dos *standards* mínimos em matéria de asilo foram estabelecidos. Em 2007 foi promovido o debate em torno do que deveria ser a direção e intervenção do Ceas por meio da discussão de um *Green Paper*, que se tornaria a base da definição do *Plano de Ação em Asilo* da Comissão Europeia, apresentado em junho de 2008. Neste âmbito, foram ainda importantes o reforço do orçamento europeu para a solidariedade e a criação do fundo europeu para refugiados.

Em 2003 a Convenção de Dublin foi revista e substituída pelo *Regulamento de Dublin II*, que viria mais tarde a ser novamente revisto pela Comissão Europeia, criando as bases da reforma do Sistema de Dublin (em 2008), revisto pelo *Regulamento de Dublin III* em 2013 (Regulation (EU) n. 604/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho). Entre as mais recentes necessidades deste enquadramento está o reconhecimento de que há países da UE que, por estarem em zonas de fronteira do espaço europeu, recebem mais pressão e podem não ter condições de oferecer apoio e proteção aos requerentes de asilo, passando a prever-se a transferência de requerentes de um Estado-membro para outro. Alguns desafios se têm, no entanto, colocado a este sistema, que tem merecido críticas, nomeadamente na vertente dos Direitos Humanos, por não salvaguardar integralmente todos os direitos dos refugiados, nomeadamente o da proteção da família.

Acrescente-se o fato de que nem todos os Estados-membros têm assumido as diretivas da mesma forma, havendo espaço para muitas interpretações ou para atrasos na sua transposição efetiva.

Com o aumento sem precedentes do número de pessoas a chegar à Europa desde 2013 em situação irregular e vulnerável, muitas potenciais beneficiárias de proteção, a UE confrontou-se com uma crise humanitária. A Comissão Europeia reagiu, tendo sido reforçados mecanismos complementares de proteção temporária de pessoas que têm chegado massivamente ao continente ou morrido no processo, definindo-se um enquadramento legal e institucional que tem tido rápidas mudanças.

Antecipando o que viria a ser a maior crise de refugiados na UE desde a Segunda Guerra Mundial, Jean-Claude Juncker, presidente da Comissão Europeia, apresentou um plano de imigração em cinco pontos em 2014, que apelava a uma maior solidariedade na política de migração da UE, tendo confiado a um comissário a responsabilidade de preparação de uma nova política neste domínio, que viria a concretizar-se com a *Agenda Europeia para as Migrações* (COM(2015) 240 final). Esta Agenda apresenta uma abordagem global para melhorar a gestão da migração em todas as suas vertentes, baseada em pacotes de medidas, incluindo propostas de recolocação e reinstalação e um Plano de Ação da UE contra o tráfico de migrantes. No seio da Agenda ficou previsto os Estados-membros

acionarem, pela primeira vez, o artigo 78º, n. 3 do *Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia*, a fim de reagirem à pressão sem precedentes do Mediterrâneo para os países de fronteira do espaço europeu. Neste âmbito, foi negociada uma chave de distribuição temporária, por diferentes Estados-membros, de pessoas chegadas à Itália ou à Grécia com necessidade de proteção internacional. Os critérios de redistribuição e recolocação de pessoas com necessidade de proteção atenderam ao PIB de cada país da UE, dimensão da população, taxa de desemprego e experiência passada no acolhimento de requerentes de asilo e de refugiados reinstalados, passando a partir de fevereiro de 2016 a Comissão Europeia a publicar Comunicações ao Parlamento Europeu com pontos de situação acerca da implementação das ações prioritárias definidas no âmbito desta agenda e reportando os processos de recolocação e reinstalação em curso, caracterizando a situação de cada Estado-membro em face dos compromissos assumidos.³

Deve-se realçar, porém, a inoperância da maioria dos Estados-membros para responderem com eficiência, flexibilidade e rapidez aos choques migratórios, nomeadamente às mais recentes deslocções. Nota-se que, apesar dos esforços da Comissão Europeia e de alguns países da UE, continua a ser reduzida a resposta para as reais necessidades e pedidos de proteção, nomeadamente de pessoas oriundas da Síria.

Deve ainda ser sublinhado o problema de que os Estados-membros tendem a recorrer sistematicamente a programas de proteção temporária, que geram impactos negativos na integração destes fluxos, quando na realidade deviam ser definidas políticas que considerassem as necessidades dos requerentes de proteção a médio-longo prazo.

Em estudos recentes da OCDE (2016) recomenda-se, ainda, a necessidade de serem estabelecidos acordos com os países de origem (quando possível) e de trânsito, nomeadamente na vertente do controle de fronteiras, para gerir melhor os movimentos massivos de pessoas e conter crises humanitárias. Apoios financeiros aos países de fronteira com as zonas de conflito também podem ser recomendáveis. O mesmo relatório reconhece ainda que crises humanitárias e choques geopolíticos podem também gerar ruturas nos instrumentos de gestão das migrações ao nível nacional e bilateral. Nesses casos, a cooperação internacional no combate ao tráfico e à imigração irregular acaba por ser bastante limitada e fraca. É ainda realçado que a resposta humanitária que integra proteção e disponibilização de bens de primeira necessidade no primeiro país de asilo só é eficaz numa primeira fase, sendo que com a crise instalada essa resposta torna-se insuficiente, passando a ser fundamental promover não ações de resposta imediata, mas sim aquelas que induzam à sustentabilidade dos beneficiários dos programas de proteção a médio prazo.

³ COM (2016) 85 de 10.2.2016; COM (2016) 222 de 12.4.2016; COM (2016) 360 de 18.5.2016; e COM (2016) 416 de 15.6.2016.

A atualidade dos números dos refugiados: dados estatísticos

Em 2015, as Nações Unidas estimavam cerca de 244 milhões de migrantes internacionais no mundo, integrando neste grupo todos os indivíduos que residiam num país diferente daquele onde nasceram (UN, 2016). Uma das parcelas mais significativas desse universo é composta por refugiados. Em 2015, o total de refugiados chegava a 19,6 milhões de indivíduos, isto é, 8% de todos os migrantes internacionais (UN, 2016). A sua distribuição pelo mundo refletia muito maior dispersão do que a do total dos migrantes, residindo na Europa apenas cerca de 1,5 milhão de refugiados (UN, 2016). A maioria residia no Sul global: cerca de nove em cada dez refugiados viviam em países em vias de desenvolvimento (UN, 2016). Segundo o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (Acnur), agregando às deslocções internacionais as internas – os migrantes internamente deslocados –, o universo estimado sobe para 65,3 milhões de pessoas.

O desencadear dos movimentos mais recentes de refugiados, em particular os que resultam do agravamento dos conflitos nos países do Médio Oriente e Norte da África, com relevo para a guerra na Síria, aumentou substancialmente estas cifras. Apenas na União Europeia (UE), um pouco mais de um milhão de indivíduos, incluindo requerentes de asilo, chegaram por terra e mar em 2015 (OIM, 2015). Em 2016 estimam-se cerca de 388 mil indivíduos, a quase totalidade por mar (OIM, 2016). Entre as causas destes movimentos recentes para a Europa, estão os conflitos nos países vizinhos, mas não se esgotam neles. Segundo a OIM (2015), entre os 1.046.599 indivíduos entrados em 2015, metade (50,2%) provinha da Síria, seguidos por aqueles oriundos do Afeganistão (20,2%) e do Iraque (7,1%). Países como a Eritreia, Paquistão, Nigéria, Irão e Somália representavam, cada um, entre 4,2% e 1,6% dos fluxos (OIM, 2015).

Apesar do aumento recente, os números continuam a confirmar a concentração dos refugiados em países menos desenvolvidos (OIM, 2015, 2016). O número de refugiados residentes no exterior da Europa, perto dos locais de conflito, continua a ser claramente superior ao daqueles que entram no continente. Em 2015 estimava-se que cerca de 90% dos quatro milhões de sírios deslocados do seu país estavam na Turquia, Jordânia e Líbano. Apenas na Turquia existiam nessa altura dois milhões de refugiados oriundos da Síria e no Líbano quase 25% da população total era composta por refugiados sírios (BANULESCU-BOGDAN; FRATZKE, 2015).

Estes números são muito variáveis, mudando na sequência de novos conflitos, novas políticas ou novas reações dos países de trânsito e de acolhimento (DE HAAS, 2011). O mesmo se aplica às rotas escolhidas pelos migrantes. Nos últimos anos, uma parte substantiva dos migrantes (incluindo os refugiados, conforme ALTAI, 2015) tem escolhido a rota marítima, atravessando o Mediterrâneo, oscilando os trajetos cada vez mais para oriente, conforme medidas de vigilância sobre as rotas migratórias tornam mais difícil a sua sustentabilidade. De uma fase em que predominaram os percursos através do Mediterrâneo ocidental (ligando a África do Norte à Espanha), passou-se para o domínio do Mediterrâneo central (África

do Norte à Itália) e, mais recentemente, do Mediterrâneo oriental (Turquia-Grécia-Sérvia e Turquia-Albânia-Montenegro-Itália) (BANULESCU-BOGDAN; FRATZKE, 2015). Já em 2016, e na sequência das políticas desencadeadas pela UE, incluindo as resultantes do acordo com a Turquia, os fluxos voltaram ao Mediterrâneo central, mas com novas trajetórias, ritmos e dinâmicas.

A escolha destes trajetos resulta, de forma combinada, da origem dos fluxos, das estratégias de controlo migratório das autoridades, das estratégias dos migrantes e das dinâmicas do contrabando (*smuggling*) dos migrantes (CARLING, 2007). Nos últimos anos, o agudizar do conflito na Síria e a maior permeabilidade da fronteira marítima oriental levaram à escolha progressiva desta última. A escolha e a mudança das rotas implicam graus de risco geralmente mais elevados (CARLING, 2007). Estimativas da OIM indicam que, só em 2015, se verificaram 3.770 mortes, sobretudo nas entradas pelo Mediterrâneo central (ALTAI, 2015). Em 2016, embora com menos chegadas à UE, a OIM reportou mais mortes (perto de 5 mil) no Mediterrâneo.⁴ Noutros termos, a interação de fatores que relevam da agência e da estrutura é complexa. Recorrendo à teorização sistematizada por Lee (1966, p. 53), deve ainda reconhecer-se que nestes processos migratórios têm aumentado os “obstáculos intervenientes” que se colocam entre a origem e o ambicionado destino dos migrantes, verificando-se fricção na possibilidade de movimento e na definição de novas estratégias para contornar obstáculos.

Os dados estatísticos mais completos disponíveis acerca deste tema referem-se ao número de pedidos de asilo, concessão do estatuto de refugiado e outros regimes de proteção previstos na legislação europeia. No caso da UE, verificou-se nos últimos anos um aumento muito expressivo do número de requerentes de asilo. Segundo dados do Eurostat, entre 2008 e 2015 a UE28 passou de pouco mais de 200 mil requerentes para mais de um milhão por ano, refletindo uma taxa de variação altíssima, de 487% (Tabela 1). Dados da mesma fonte permitem observar que nem todos os países da União Europeia sentem a mesma pressão: em 2015, nos países da UE28 com maior número de requerentes de asilo estão a Alemanha (com aumento de 1675% entre 2008 e 2015), absorvendo 36% dos pedidos acolhidos na UE em 2015; a Hungria (5479%), acolhendo 13% dos requerentes de asilo; a Suécia (555%), com 12,3% dos requerentes; a Áustria (593%), com 6,7%; a Itália (179%), com 6,4%; e a França (81%), com 5,7% dos pedidos de asilo da UE.

⁴ Para uma atualização destes dados ver <<http://missingmigrants.iom.int>>.

TABELA 1
Requerentes de asilo, segundo países da UE28 – 2008-2015

Países	2008	2011	2014	2015	Proporção em 2015 (%)	Taxa de variação (%)	
						2008-2015	2011-2015
Alemanha	26.845	53.235	202.645	476.510	36,1	1675,0	795,0
Áustria	12.715	14.420	28.035	88.160	6,7	593,0	511,0
Bélgica	15.165	31.910	22.710	44.660	3,4	194,0	40,0
Bulgária	745	890	11.080	20.365	1,5	2634,0	2188,0
Chipre	3.920	1.770	1.745	2.265	0,2	-42,0	28,0
Croácia	–	–	450	210	0,0	-	-
Dinamarca	2.350	3.945	14.680	20.935	1,6	791,0	431,0
Eslováquia	895	490	330	330	0,0	-63,0	-33,0
Eslovênia	255	355	385	275	0,0	8,0	-23,0
Espanha	4.515	3.420	5.615	14.780	1,1	227,0	332,0
Estônia	15	65	155	230	0,0	1433,0	254,0
Finlândia	3.670	2.915	3.620	32.345	2,4	781,0	1010,0
França	41.840	57.330	64.310	75.750	5,7	81,0	32,0
Grécia	19.885	9.310	9.430	13.205	1,0	-34,0	42,0
Hungria	3.175	1.690	42.775	177.135	13,4	5479,0	10381,0
Irlanda	3.855	1.290	1.450	3.275	0,2	-15,0	154,0
Itália	30.140	40.315	64.625	84.085	6,4	179,0	109,0
Letônia	55	340	375	330	0,0	500,0	-3,0
Lituânia	520	525	440	315	0,0	-39,0	-40,0
Luxemburgo	455	2.150	1.150	2.505	0,2	451,0	17,0
Malta	2.605	1.890	1.350	1.845	0,1	-29,0	-2,0
Holanda	15.250	14.590	24.495	44.970	3,4	195,0	208,0
Polónia	8.515	6.885	8.020	12.190	0,9	43,0	77,0
Portugal	160	275	440	895	0,1	459,0	225,0
Reino Unido	–	26.915	32.785	38.800	2,9	-	44,0
Rep. Checa	1.645	750	1.145	1.515	0,1	-8,0	102,0
Roménia	1.175	1.720	1.545	1.260	0,1	7,0	-27,0
Suécia	24.785	29.650	81.180	162.450	12,3	555,0	448,0
UE28	225.150	309.040	626.965	1.321.590	100,0	487,0	328,0

Fonte: Eurostat. Disponível em: <http://ec.europa.eu/eurostat/web/products-datasets/-/migr_asyappctzm>. Acesso em: 15 jul. 2016.

Como se sabe, o número de pedidos de asilo nem sempre se traduz em decisões positivas e na concessão do estatuto de refugiado. Dados do Eurostat quanto às decisões positivas de concessão de asilo, por comparação com os dados dos requerentes, mostram que nem todos os países apresentam tendências semelhantes (Tabela 2). Apesar de os países receberem migrantes de perfis distintos, com necessidades diversas de proteção, não deixa de ser relevante verificar que há países onde a taxa de decisão positiva (número de concessões por cada 100 requerentes) é mais expressiva do que a verificada para a

média da UE28 e outros onde essa taxa é bastante menor. Em 2015, entre os países com mais decisões positivas por cada 100 requerentes de asilo, e acima da média da UE28 (25,2), estiveram a Dinamarca (48,7), Reino Unido (46,2), Grécia (44,5), Holanda (37,9), Itália (35,2), França (34,3) e Alemanha (31,1). Por sua vez, no grupo dos países com menor rácio de decisões positivas por número de requerentes de asilo acolhidos pelo país, destacam-se Hungria (0,3), Finlândia (5,5), Polónia (5,7) e Espanha (7,0).

TABELA 2
Decisões positivas para requerentes de asilo, segundo países da UE28 – 2015

Países	Decisões positivas para requerentes de asilo								Refugiados reinstalados		Número de concessões por 100 requerentes
	Total		Estatuto de refugiado		Proteção subsidiária		Razões humanitárias				
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	
Alemanha	148.215	44,5	142.305	57,8	2.230	3,7	3.685	14,2	510	6,3	31,1
Áustria	17.750	5,3	14.330	5,8	2.950	4,9	–	–	760	9,3	20,1
Bélgica	10.900	3,3	9.220	3,7	1.675	2,8	–	–	275	3,4	24,4
Bulgária	5.605	1,7	4.705	1,9	895	1,5	–	–	0	0	27,5
Chipre	1.875	0,6	240	0,1	1.630	2,7	0	0	0	0	82,8
Croácia	40	0	35	0	5	0	–	–	0	0	19,0
Dinamarca	10.200	3,1	7.815	3,2	2.315	3,8	70	0,3	450	5,5	48,7
Eslováquia	80	0	5	0	40	0,1	35	0,1	0	0	24,2
Eslovénia	50	0	35	0	15	0	–	–	0	0	18,2
Espanha	1.030	0,3	220	0,1	805	1,3	0	0	0	0	7,0
Estónia	80	0	20	0	55	0,1	0	0	0	0	34,8
Finlândia	1.795	0,5	1.110	0,5	510	0,8	175	0,7	1005	12,3	5,5
França	26.015	7,8	20.620	8,4	5.395	8,9	–	–	620	7,6	34,3
Grécia	5.875	1,8	5.020	2	705	1,2	150	0,6	0	0	44,5
Hungria	545	0,2	170	0,1	370	0,6	5	0	5	0,1	0,3
Irlanda	710	0,2	335	0,1	375	0,6	–	–	175	2,1	21,7
Itália	29.630	8,9	3.575	1,5	10.280	16,9	15.780	60,6	95	1,2	35,2
Letónia	30	0	5	0	25	0	–	–	0	0	9,1
Lituânia	85	0	15	0	65	0,1	0	0	5	0,1	27,0
Luxemburgo	210	0,1	185	0,1	25	0	–	–	45	0,6	8,4
Malta	1.320	0,4	290	0,1	955	1,6	75	0,3	0	0	71,5
Holanda	17.045	5,1	6.915	2,8	9.655	15,9	475	1,8	450	5,5	37,9
Polónia	695	0,2	360	0,1	195	0,3	135	0,5	0	0	5,7
Portugal	195	0,1	35	0	160	0,3	–	–	40	0,5	21,8
Reino Unido	17.920	5,4	14.785	6	210	0,3	2.925	11,2	1.865	22,9	46,2
Rep. Checa	460	0,1	55	0	390	0,6	15	0,1	0	0	30,4
Roménia	525	0,2	250	0,1	275	0,5	0	0	0	0	41,7
Suécia	34.470	10,3	13.510	5,5	18.460	30,4	2.500	9,6	1.850	22,7	21,2
UE28	333.350	100,0	246.165	100,0	60.665	100,0	26.025	100,0	8.150	100,0	25,2

Fonte: Eurostat. Disponível em: <<http://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/7233417/3-20042016-AP-EN.pdf/34c4f5af-eb93-4ecd-984c-577a5271c8c5>>. Acesso em: 15 jul. 2016.

Em 2015, entre as cerca de 333 mil pessoas que adquiriram proteção na UE, 246 mil (74%) obtiveram o estatuto de refugiado, 61 mil o estatuto de proteção subsidiária (18%) e 26 mil uma autorização para permanecer na UE por razões humanitárias (Tabela 2). Enquanto os estatutos de refugiado e de proteção subsidiária são enquadrados por disposições internacionais, as autorizações por razões humanitárias são atribuídas em função dos enquadramentos legais nacionais (que podem ou não dispor dessa salvaguarda). O maior número de decisões positivas de atribuição do estatuto de refugiado registou-se na Alemanha (142 mil), correspondendo a 57,8% do total de concessões da UE28, seguindo-se a França (perto de 21 mil, o equivalente a 8,4%), o Reino Unido (perto de 15 mil, 6%), a Áustria (um pouco mais de 14 mil, 5,8%) e a Suécia (13,5 mil, 5,5%). Outros países da UE destacaram-se na atribuição do estatuto de proteção subsidiária: Suécia (30% do total de perto de 61 mil decisões), Itália (17%), Holanda (16%), França (9%) e Áustria (5%). Nas 26 mil autorizações concedidas por razões humanitárias a requerentes de asilo, destacam-se Itália (61%), Alemanha (14%), Reino Unido (11%) e Suécia (10%).

A acrescentar às concessões efetivadas de asilo a requerentes, os Estados-membros da UE28 receberam ainda em 2015 cerca de 8.100 refugiados reinstalados de um país terceiro à União Europeia (Tabela 2). Neste âmbito, alguns países destacam-se como recebendo mais refugiados reinstalados: Reino Unido (23%), Suécia (23%), Finlândia (12%) e Áustria (9%).

Para além destes números, no seio da *Agenda Europeia das Migrações* (de 13 de maio de 2015), definida como reação à pressão sem precedentes do Mediterrâneo para os países de fronteira do espaço europeu, foi definida (e redefinida) uma chave de distribuição temporária, por diferentes Estados-membros, de pessoas chegadas à Itália ou à Grécia com necessidade de proteção internacional. De acordo com o relatório sobre Recolocação e Reinstalação promovido pela Comissão Europeia (15 de junho de 2016), a maioria dos Estados-membros estava longe de cumprir seus compromissos legais. A diferença entre os pedidos formais e as recolocações efetuadas é geralmente muito grande, sendo poucos os países que se aproximam das suas obrigações (Tabela 3).

Quando observamos a dinâmica dos fluxos promovidos pelas autoridades europeias, como sucede com as recolocações, a sua gestão nem sempre é simples. Notícias recentes indicam, por exemplo, que quase 40% dos refugiados recolocados em Portugal até o início de 2017 haviam abandonado o país sem permissão das autoridades, deslocando-se para outros países europeus, como Alemanha, França, Bélgica, Suécia e Holanda.⁵

⁵ “Duplica número de refugiados a abandonar Portugal”. *Público*, 24 de abril de 2017.

TABELA 3
Pedidos e realocações de pessoas chegadas à Grécia e Itália efetuados em face dos compromissos legais no âmbito da Agenda Europeia das Migrações, segundo Estados-membros – 2016

Estados-membros	Grécia			Itália		
	Pedidos formais (1)	Realocações efetuadas	Compromissos legais no âmbito das decisões	Pedidos formais (1)	Realocações efetuadas	Compromissos legais no âmbito das decisões
Alemanha	140	37	17.209	10	20	10.327
Áustria (2)	-	-	1.491	-	-	462
Bélgica	200	20	2.415	30	29	1.397
Bulgária	210	4	831	140	-	471
Chipre	65	6	181	15	6	139
Croácia	10	-	594	10	-	374
Eslováquia	10	-	652	-	-	250
Eslovénia	60	28	349	10	6	218
Espanha	350	84	6.647	50	40	2.676
Estónia	78	19	204	8	-	125
Finlândia	440	149	1.299	280	180	779
França	1.770	554	12.599	250	181	7.115
Hungria	-	-	988	-	-	306
Irlanda	80	10	240	20	-	360
Letónia	126	21	295	30	2	186
Lituânia	300	6	420	40	-	251
Luxemburgo	100	71	309	20	-	248
Malta	24	24	78	17	17	53
Países Baixos	350	200	3.797	125	75	2.150
Polónia	65	-	4.321	35	-	1.861
Portugal	730	237	1.778	388	142	1.173
República Checa	30	4	1.655	20	-	1.036
Roménia	515	29	2.572	470	6	1.608
Suécia (3)	-	-	2.378	50	39	1.388

Fonte: 4º Relatório de Progresso de Realocação e Reinstalação da Comissão Europeia. Disponível em: <http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/index_en.htm>. Acesso em: 15 jul. 2016.

(1) Transmitedos através de Dublinet nos termos do artigo 5 (2) da decisão do Conselho.

(2) Decisão de Execução (UE) 2016/408 de 10 de março de 2016, relativa à suspensão temporária da deslocalização de 30% dos candidatos atribuídos à Áustria ao abrigo da Decisão (UE) 2015/1601, que estabelece medidas provisórias em matéria de proteção internacional para o benefício da Itália e na Grécia.

(3) Proposta da Comissão para uma suspensão total das obrigações da Suécia no âmbito das decisões de deslocalização para um ano (COM (2015) 677 final) ainda em discussão pelo Conselho e pelo Parlamento.

Estes números acabam por revelar que, embora com margem de manobra enquadrada pela estrutura que os acolhe e que determina o estatuto que adquirem, os refugiados assumem-se como agentes com motivações (KLABUNDE; WILLEKENS, 2016) e que, no processo de definição das suas estratégias de mobilidade (e dos destinos pretendidos), acionam recursos e oportunidades que percebem para garantir o alcance dos seus objetivos e expectativas de um futuro melhor. Porém, como bem mostra Reichlová (2005), não é apenas

a motivação que explica a decisão ou os destinos migratórios. Outros fatores, externos ao indivíduo, contribuem para a migração em si e para os seus resultados.

A nova crise de refugiados: fatores causais

Sem prejuízo de os indivíduos terem um significativo grau de autonomia na decisão de migrar, que explica em larga medida a escolha dos meios e do país de destino, fatores estruturais de vária índole, incluindo a estrutura de oportunidades da sociedade de origem e das sociedades de destino, assumem-se como forças sociais que induzem o comportamento dos indivíduos. Os fluxos de refugiados não refletem um conjunto de eventos aleatórios, mas antes traduzem causalidades e padrões que se associam a fatores estruturais que os orientam. Como retrata Richmond (1988, p. 12), as situações que comumente geram movimentos expressivos de refugiados incluem guerras, conflitos comunitários, instabilidade política, terrorismo, revoluções, expulsões de grupos étnicos ou grupos religiosos, deslocamento e desalojamento de populações, desastres naturais, entre outros eventos que conduzem à violência, risco de vida ou opressão de direitos. Em todas estas causas verifica-se a existência de fatores económicos, sociais e políticos a atuarem de forma interdependente, induzindo à necessidade de se desenvolver uma leitura multivariada e integrada da realidade (RICHMOND, 1988, p. 20).

Podemos admitir que os fatores macro que explicam o aumento recente dos fluxos de refugiados, bem como o recrudescimento das migrações irregulares dirigidas à Europa, são múltiplos e complexos, combinando variáveis demográficas, económicas, sociais, ambientais e políticas, incluindo mecanismos que agem no longo e no curto prazo. Como vimos na primeira secção deste texto, é da interação de fatores macro com fatores micro, relacionados com os indivíduos, que resultam os fluxos concretos (ARANGO, 2000). Há fatores de atração e de repulsão individuais, mas também existem fatores de atração e repulsão que superam o indivíduo. Só compreendendo a interação de uns e outros conseguimos analisar as dinâmicas das migrações atuais (COLLINSON, 2009). É também esta interação que explica a necessidade de (re)pensar os modelos de atração-repulsão.

Tanto os problemas económicos como os derivados de um posicionamento geoestratégico de países e nações que conduzem às migrações e a sucessivas crises de refugiados apresentam um carácter estrutural cada vez mais marcado. Podem destacar-se, numa complexidade de causas, no nível macro, o desequilíbrio demográfico entre regiões (e.g. Europa *versus* África), o aumento do fosso da riqueza mundial entre países e regiões do mundo, problemas de sustentabilidade económica e ambiental em países em vias de desenvolvimento, crises políticas e militares sucessivas.

No que diz respeito ao hiato económico entre países, deve atender-se a que a globalização não diminuiu distâncias entre as regiões mais ricas e as mais pobres do mundo – apesar de ter alterado algumas das posições relativas. O aumento da desigualdade socioeconómica entre os muito ricos e os muito pobres, a ambição de uma vida melhor,

os melhores salários auferidos ou o acesso a modelos de Estado social mais generosos funcionam como impulsionadores da migração. A pobreza, o desemprego e a instabilidade laboral não se atenuam de forma sustentada, conduzindo a uma pressão contínua para o êxodo migratório nos países mais pobres. Este fluxo, ao contrário do assumido no passado, não será necessariamente alterado com maior desenvolvimento dos países de origem, pelo que o seu caráter estrutural é ainda mais marcado (DE HAAS, 2007).

Por seu lado, o crescimento económico e a polissegmentação do mercado de trabalho conduzem a uma necessidade, também estrutural, de trabalhadores migrantes nos países mais ricos (SILVER, 2003). Nestes países, a necessidade de mão-de-obra qualificada ou altamente qualificada, capaz de forçar o *brain drain*, subtraindo os quadros e técnicos necessários ao desenvolvimento dos países de origem dos migrantes, é apenas parte de uma estratégia de procura de trabalhadores capazes de suprir as necessidades de mercados de trabalho muito dinâmicos (e instáveis). O efeito de atração de imigrantes é direto, mas, também, indireto, agindo sobre as culturas locais e impulsionando o aparecimento de culturas migratórias transgeracionais. Saskia Sassen (1988) defendeu a existência de um efeito generalizado de ocidentalização, que contribui para a formação de um exército de migrantes potenciais e, ao mesmo tempo, contribui para que a migração seja vista (por todas as partes envolvidas) como uma opção económica estrutural. Neste argumento o efeito de atração é magnético e intemporal e vai muito além das motivações individuais.

No que se refere à esfera política, ao contrário do que previam as vozes mais otimistas no final da Guerra Fria, as crises sucedem-se no mundo, oscilando entre uma escala local e macrorregional. Acontecimentos como a Guerra do Golfo (2003) ou as Primaveras Árabes (com início em 2010), por exemplo, tiveram repercussões muito além do que foi estimado no seu início. O efeito de repulsão de uma guerra carece de ser explicitado, mas a escala com que as populações são atingidas e o efeito de repulsão continuado geram movimentos populacionais de maior ou menor relevância e atingem destinos de proximidade (numa primeira fase) e mais longínquos (numa fase subsequente). A desestabilização provocada no lado sul do Mediterrâneo e o continuado conflito ativo nos países do Médio Oriente (Iraque, Síria, Palestina) geraram uma disrupção nas rotas migratórias tradicionais originárias destas regiões (OCDE, 2016). O impacto migratório destas crises é evidente, levando a deslocamentos mais ou menos maciços de refugiados e, por acoplamento, de migrantes económicos.

Por outro lado, existe um novo enquadramento transnacional dos movimentos, com maior interligação entre as partes e maior facilidade de movimentos no mundo (GLICK-SCHILLER et al., 1992). A globalização expressa-se em várias vertentes, incluindo a económica, política e cultural. Apesar de não desaparecerem, os Estados nacionais conhecem desafios crescentes – no “topo”, devido a uma maior regulação política mundial, e na “base”, em função de um maior movimento das populações. Espaços integrados como o da UE, com maior liberdade de circulação interna (até hoje) e maior regulação supranacional, são exemplos da nova realidade. Nestes espaços a circulação de bens, serviços e pessoas é parte da sua força competitiva global, mas, dos três pilares, a circulação de pessoas é (ainda) a que causa maiores dificuldades.

Nas últimas décadas foi possível quebrar muitas fronteiras comerciais, mas poucas foram as fronteiras externas da UE que se tornaram mais permeáveis às migrações por via política. Apesar disso, existe hoje uma muito maior facilidade de transportes e comunicações, sendo possível circular e comunicar-se mais rapidamente e com menor custo. Para além disso, em virtude da velocidade de comunicação e facilidade de transportes, são hoje cada vez mais vulgares as vidas transnacionais, em que os indivíduos têm interesses, família ou amigos espalhados pelo mundo e com eles convivem quotidianamente. A globalização pela base é um facto com consequências migratórias.

Apesar das resistências políticas à livre circulação migratória, é certo que os migrantes e refugiados vão encontrando cada vez mais apoios institucionais e pessoais para os seus movimentos. Por um lado, as redes migratórias estão cada vez mais consolidadas: o facto de existir uma grande dispersão de migrantes pelo mundo possibilita uma melhor circulação da informação e disseminação de redes de suporte (HAUG, 2008). As redes sociais e a internet impulsionaram decisivamente a comunicação e a ajuda. Por outro lado, são cada vez em maior número as organizações não governamentais ou intergovernamentais ativas no terreno, visando proteger os interesses e direitos dos migrantes, bem como dar-lhes assistência. Acrescente-se a tentativa incremental por parte de muitos governos de assumir a integração social dos imigrantes como parte das suas competências e como garantia da coesão social das sociedades. Por último, mas não menos importante, tem-se desenvolvido uma verdadeira “indústria das migrações”, isto é, atividades económicas, formais ou informais, legais ou ilegais, que suportam e se consolidam com o movimento dos migrantes (GAMMELTOFT-HANSEN; SORENSEN, 2005). Esta indústria das migrações é hoje um *cluster* importante em muitos países, movimenta milhões de euros e foi se profissionalizando enquanto atividade de suporte às migrações à escala regional ou global.

É neste último ponto que se incluem as redes de contrabando (*smuggling*) e de tráfico (*trafficking*) de migrantes, cuja atividade e sofisticação são crescentes. O reconhecimento crescente da multiplicidade de padrões, propósitos e atores envolvidos contribuiu para uma, igualmente crescente, consciencialização da sua complexidade. Dada a viabilidade e lucro deste obscuro negócio, o tráfico de seres humanos é, atualmente, uma realidade com impacto económico análogo ao tráfico de drogas e armas, movimentando, todos os anos, segundo dados das Nações Unidas, cerca de 24 mil milhões de euros e envolvendo mais de 2,4 milhões de pessoas por ano. O combate a estes fenómenos está contemplado na lei internacional, por meio dos Protocolos de Palermo, adotados pelas Nações Unidas em 2000.⁶ Apesar disso, estas redes são cada vez mais ativas na ajuda à migração, tanto de migrantes económicos como de refugiados e respetivas famílias. Diante da escassez ou rigidez dos instrumentos legais de migração e de asilo (conforme detalhado antes), as redes de contrabandistas e traficantes operam em estreita articulação com as estratégias

⁶ A distinção entre *trafficking* e *smuggling*, clara na língua inglesa, nem sempre é adotada na língua portuguesa, mas os fenómenos que reportam são diferentes, incidindo em crimes contra a pessoa ou contra o Estado, respetivamente (cf. PEIXOTO et al., 2005).

dos indivíduos que querem se deslocar, numa lógica de oferta que se adapta continuamente à procura. Como tem sido notado muitas vezes, o reforço das medidas restritivas de migração, sempre que acontece num contexto de maior pressão migratória, tem o efeito perverso de desenvolver as redes de contrabando e tráfico, aumentando os seus lucros e o risco (incluindo físico) do percurso migratório.

No que se refere aos movimentos de refugiados mais recentes, em particular os que se têm dirigido à Europa nos últimos anos, verifica-se uma combinação complexa de fatores específicos (BANULESCU-BOGDAN; FRATZKE, 2015). No caso dos fatores de repulsão, incluem-se o agravamento dos conflitos políticos e militares, sobretudo os que ocorrem no Médio Oriente, com relevo para a Síria, a deterioração das condições dos refugiados nos países de primeiro asilo, como sucede com Turquia, Líbano e Jordânia, a falta de perspetivas de trabalho e educação a curto e médio prazos nesses países e mudanças geopolíticas diversas, como o desaparecimento de oportunidades de migração alternativas na região – como sucedeu no caso da Líbia. A estes fatores podem ser ainda acrescentadas causas mais profundas, como a colonização-descolonização dos territórios fronteira com a Europa e as mudanças climáticas, com impacto em muitas das regiões de origem (FRANKEMA, 2010; BANJEREE, 2012).

No caso dos fatores de atração, destacam-se o diferencial socioeconómico entre as regiões de origem e de destino dos migrantes, as redes migratórias, que podem muitas vezes acionar mecanismos legais de deslocação por via da reunificação familiar, as redes e *media* sociais, sempre que descrevem e exaltam histórias de sucesso, e algumas medidas políticas mais recetivas, como sucedeu com a Alemanha até muito recentemente. Se incluirmos nos fatores de atração os mecanismos ligados à escolha dos destinos migratórios por parte da indústria das migrações, englobando as redes de tráfico e *smuggling*, encontramos os vetores que ligam origem e destino e promovem as migrações contemporâneas.

Saliente-se, ainda, que a ausência de uma verdadeira política comum de imigração por parte da UE tem dificultado a ação concertada entre os países e tem criado oportunidades aproveitadas, de forma estratégica, pelos migrantes. Com exceção das políticas de controlo de fronteiras externas da UE, que tendem para uma integração progressiva, e de algumas normas gerais sobre gestão de fluxos, as políticas migratórias dos Estados-membros da UE são ainda em larga medida o resultado de políticas nacionais conjunturais e refletem a pouca propensão dos Estados para abdicarem do controlo nacional das migrações. A ausência de regras comuns tem sido explorada pelos migrantes, procurando retirar benefícios da ausência de coordenação e de contextos específicos de receção.

Considerações finais

Os novos movimentos de refugiados, em particular os que se têm dirigido à Europa desde o início da segunda década do século XXI, têm colocado profundos desafios à observação e análise teórica dos fluxos, bem como ao regime internacional de direitos

humanos e ao enquadramento legal existente. Com as novas características e causalidades dos movimentos migratórios, as categorias tradicionais de análise, que alicerçaram a produção científica e muitos instrumentos jurídicos, estão hoje colocadas em causa. É neste ponto que se tem argumentado que a distinção entre “migrantes” e “refugiados” é cada vez menos clara, tornando difíceis a análise e regulação destes movimentos. Não é fácil – nem é talvez possível – distinguir a “intensidade” das causas de repulsão e as formas assumidas pelo sancionamento (político, social, económico) dos países de destino, isto é, o papel e as características do efeito de atração.

As novas realidades questionam os velhos conceitos e interpretações, no plano teórico, e as reações das sociedades de origem e de destino, no plano prático. Os fluxos atuais resultam de uma combinação complexa de mecanismos de atração e repulsão, envolvendo a agência individual e fatores estruturais de enquadramento supraindividuais. É da interação complexa e dinâmica entre decisões racionais dos agentes, incluindo a escolha dos meios e dos países de destino, e fatores de enquadramento, incluindo o contexto económico, social e político, bem como redes organizadas de contrabando e tráfico de migrantes, que resultam os fluxos migratórios em concreto. É também a partir desta interação que se explica a forte mutabilidade e variedade dos fluxos, porque são impulsionados por mudanças mais densas, imbricadas e complexas do que em épocas anteriores.

Nesse sentido, a linha divisória entre “migrantes” e “refugiados” deixou, na prática, de existir, sendo múltiplas as confluências e semelhanças entre ambos os conceitos e indiferenciadas muitas das causas e consequências destes fluxos. Apesar de ser tentador distinguir movimentos “voluntários” de “forçados”, a observação dos fluxos concretos revela a natureza híbrida dos mesmos. Muitos dos migrantes “voluntários” – por vezes designados como migrantes económicos – são na realidade “forçados” a deixar suas regiões de origem, devido a situações de grande privação absoluta ou relativa. Por sua vez, muitos dos migrantes “forçados” – a designação em que cabem habitualmente os refugiados – ponderam racionalmente as oportunidades, procurando melhorar suas condições de vida e tentando chegar ao destino desejado. Apenas em situações extremas, como a de fuga a um risco iminente, a distinção é clara. Mas quando um refugiado abandona um campo de acolhimento com condições indignas de vida, deixa um país onde foi reinstalado ou recolocado, ou quando procura se reunir a familiares já emigrados, comporta-se como tantos outros migrantes “voluntários”.

Os fluxos atuais respondem, assim, a uma combinação complexa de fatores de atração e repulsão, desafiando conceitos, teorias, estatísticas e meios de regulação. O mapa de movimentos recentes para a Europa mistura fluxos que deveriam ser teoricamente distintos, mas que na realidade se confundem. Como em outras situações, se uma teoria não sabe descrever uma realidade, é ela que deve mudar – não é a realidade que muda.

No plano político e jurídico, os desafios que se colocam ao atual enquadramento internacional e nacional são inúmeros. A nível internacional, mantêm-se em vigor a Convenção de 1951 e o Protocolo de 1967, em larga medida desenhados para o mundo do

pós-Segunda Guerra Mundial. No caso da UE, a dinâmica recente é maior, com as revisões da Convenção de Dublin, várias diretivas comunitárias e a mais recente *Agenda Europeia para as Migrações*. Porém, a nível nacional, as legislações são muito variadas, bem como as interpretações e aplicações das regras gerais. Estes instrumentos não são capazes de enfrentar a realidade atual e carecem de revisão, necessitando ainda de meios complementares que reforcem a sua eficácia.

Os principais limites dos atuais sistemas de proteção internacional passam por não distinguirem o universo das migrações económicas e forçadas (incapacidade que resulta da complexidade da realidade e não apenas da fragilidade das leis), por se concentrarem nas respostas de curto prazo, não contemplando soluções de médio e longo prazos, por não preverem apoio, financeiro ou outro, a países recetores, situados em zonas próximas dos conflitos (o que leva a que muitos refugiados deixem o país de primeiro asilo para procurar outro, assim se tornando migrantes comuns), por não oferecerem, ou não agilizarem, oportunidades de realojamento em países longe do conflito e por se basearem apenas nos pedidos efetuados diretamente no país de asilo, ignorando as dificuldades crescentes dos refugiados em chegar a um desses países (BANULESCU-BOGDAN; FRATZKE, 2015).

No caso da UE, o maior problema reside na incapacidade de construir uma verdadeira política comum, quer de imigração, quer de apoio a refugiados. É certo que existe um enquadramento mínimo europeu, sobretudo a nível da gestão dos fluxos, por força das diretivas comunitárias e da regulamentação sobre asilo e refugiados. Mas existe alguma margem para adoção destas regras e há áreas políticas menos regulamentadas. A ausência de uma dimensão europeia plena da política de imigração resulta não só da natureza dos Estados nacionais, que continuam a encarar a movimentação de pessoas como um assunto de soberania nacional, mas também das pressões crescentes dos fluxos atuais, que tornam mais difíceis soluções políticas amadurecidas e consensuais.

Finalmente, no plano social, outros desafios emergem. Estes incluem as reações negativas das opiniões públicas e de vários grupos políticos europeus aos problemas dos migrantes e dos refugiados. A proliferação de atitudes negativas ou hostis por parte de alguns segmentos da população, a associação (geralmente abusiva) entre os fluxos migratórios e a insegurança, a radicalização das posições e o aumento significativo do apoio eleitoral a partidos políticos de extrema-direita são sinais que não podem ser ignorados na gestão dos fluxos.

Existem muitas incertezas e incapacidades de previsão neste domínio. Mas as situações de mudança social rápida devem ser objeto de análise teórica cuidada e os problemas urgentes devem ser resolvidos. A atual crise de refugiados na Europa constitui um desafio teórico, legal, político e moral para as sociedades europeias. A sua resolução passa pela importância de conhecer cientificamente esta realidade, agir sobre as representações públicas (divulgando factos e não mitos), capacitar as decisões políticas e apoiar os meios complementares de ação – como as iniciativas da sociedade civil – nesta área.

Referências

- ALTAI, C. **Migration trends across the Mediterranean: connecting the dots**. Cairo: IOM, 2015. Disponível em: <http://publications.iom.int/system/les/pdf/altai_migration_trends_across_the_Mediterranean.pdf>. Acesso em: 15 maio 2017.
- ARANGO, J. Explaining migration: a critical view. **International Social Science Journal**, v. 52, n. 165, p. 283-296, 2000.
- BAKEWELL, O. Some reflections on structure and agency in migration theory. **Journal of Ethnic and Migration Studies**, v. 36, n. 10, p. 1689-1708, 2010.
- BANJEREE, S.; BLACK, R.; KNIVETON, D. **Migration as an effective mode of adaptation to climate change**. Bruxelas: European Commission, 2012.
- BANULESCU-BOGDAN, N.; FRATZKE, S. Europe's migration crisis in context: why now and what next? **Migration Information Source**, Migration Policy Institute, September 24, 2015.
- CARLING, J. Migration control and migrant fatalities at the Spanish-African borders. **International Migration Review**, v. 41, n. 2, p. 316-343, 2007.
- COLLINSON, S. **The political economy of migration processes: an agenda for migration research and analysis**. Oxford: University of Oxford, 2009 (International Migration Institute Working Paper, n. 12).
- DE HAAS, H. Turning the tide? Why development will not stop migration. **Development and Change**, v. 38, n. 5, p. 819-841, 2007.
- _____. Mediterranean migration futures: patterns, drivers and scenarios. **Global Environmental Change**, v. 21, n. 1, p. 59-69, 2011.
- FIDDIAN-QASMIYEH, E.; LOESCHER, G.; LONG, K.; SIGONA, N. (Ed.). **The Oxford handbook of refugee and forced migration studies**. Oxford: Oxford University Press, 2014.
- FRANKEMA, E. The colonial roots of land inequality: Geography, factor endowments, or institutions? **The Economic History Review**, v. 63, n. 2, p. 418-451, 2010.
- GAMMELTOFT-HANSEN, T.; SORENSEN, N. (Ed.). **The migration industry and the commercialization of international migration**. Londres: Routledge, 2005.
- GLICK-SCHILLER, N.; BASCH, L.; BLANC-SZANTON, C. **Towards a transnational perspective on migration: race, class, ethnicity, and nationalism reconsidered**. Nova Iorque: Annals of the New York Academy of Sciences, 1992.
- HAUG, S. Migration networks and migration decision-making. **Journal of Ethnic and Migration Studies**, v. 34, n. 4, p. 585-605, 2008.
- JACKSON, J. A. **Migrações**. Lisboa: Ed. Escher, 1991.
- KING, R. **Theories and typologies of migration: an overview and a primer**. Malmö: Malmö University, 2012. Disponível em: <<https://www.mah.se/upload/Forskningscentrum/MIM/WB/WB%203.12.pdf>>. Acesso em: 15 maio 2017.
- KLABUNDE, A.; WILLEKENS, F. Decision-making in agent-based models of migration: state of the art and challenges. **European Journal of Population**, v. 32, n. 1, p. 73-97, 2016.
- LEE, E. S. A theory of migration. **Demography**, v. 3, n. 1, p. 47-57, 1966.
- OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico. International migration following environmental and geopolitical shocks: how can OECD countries respond? **International Migration Outlook 2016**. Paris: OECD, 2016. p. 147-236.

OIM – Organização Internacional para as Migrações. **Mixed migration flows in the Mediterranean and Beyond**. Compilation of available data and information 2015. Disponível em: <https://www.iom.int/sites/default/files/situation_reports/file/Mixed-Flows-Mediterranean-and-Beyond-Compilation-Overview-2015.pdf>. Acesso em: 15 jul. 2016.

_____. **Mixed migration flows in the Mediterranean and Beyond**. Compilation of available data and information 2016. Disponível em: <http://migration.iom.int/docs/2016_Flows_to_Europe_Overview.pdf>. Acesso em: 23 mar. 2017.

PEIXOTO, J. **As teorias explicativas das migrações: teorias micro e macro-sociológicas**. Lisboa: Socius, 2004 (SOCIUS Working Papers, n. 11).

PEIXOTO, J. et al. **O tráfico de migrantes em Portugal: perspectivas sociológicas, jurídicas e políticas**. Lisboa: OI/Acime, 2005.

RAVENSTEIN, E. G. The laws of migration. **Journal of the Royal Statistical Society**, v. 48, part II, p. 167-227, 1885.

_____. The laws of migration. **Journal of the Royal Statistical Society**, v. 52, part II, p. 241-301, 1889.

REICHOVÁ, N. **Can the theory of motivation explain migration decisions?** Praga: Institute of Economic Studies, Faculty of Social Sciences, Charles University, 2005 (Working Paper UK FSW-IES, n. 97).

RICHMOND, A. H. Sociological theories of international migration: the case of refugees. **Current Sociology**, v. 36, n. 2, p. 7-25, 1988.

_____. Reactive migration: sociological perspectives on refugee movements. **Journal of Refugee Studies**, v. 6, n. 1, p. 7-24, 1993.

SASSEN, S. **The mobility of labour and capital**. Cambridge: Cambridge University Press, 1988.

SILVER, B. **Forces of labor**. Workers' movements and globalization since 1870. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.

SJAASTAD, L. A. The costs and returns of human migration. **The Journal of Political Economy**, v. 70, n. 5, part 2 (supplement), p. 80-93, 1962.

TRIANDAFYLIDOU, A. Beyond irregular migration governance: zooming in on migrants' agency. **European Journal of Migration and Law**, n. 9, p. 1-11, 2017.

UN – United Nations. **Trends in international migrant stock: the 2015 revision**. Nova Iorque: United Nations, 2016.

VAN HEAR, N. Theories of migration and social change. **Journal of Ethnic and Migration Studies**, v. 36, n. 10, p. 1531-1536, 2010.

VÉRON, J.; GOLAZ, V. Can environmental migration be measured? **Population & Societies**, n. 522, 2015.

Sobre os autores

Catarina Reis Oliveira é doutora em Sociologia pelo Instituto Universitário de Lisboa (ISCTE-IUL). Diretora do Observatório das Migrações de Portugal, Alto Comissariado para as Migrações.

João Peixoto é doutor em Sociologia Económica e das Organizações pelo Instituto Superior de Economia e Gestão (ISEG), Universidade de Lisboa. Professor catedrático no ISEG e investigador no Centro de Investigação em Sociologia Económica e das Organizações (SOCIUS/CSG) do ISEG.

Pedro Góis é doutor em Sociologia da Cultura, do Conhecimento e da Comunicação, pela Universidade de Coimbra. Professor na Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra e investigador do Centro de Estudos Sociais (CES), da Universidade de Coimbra.

Endereço para correspondência

Catarina Reis Oliveira

ACM – Alto Comissariado para as Migrações
Rua Álvaro Coutinho, 14
1150-025 – Lisboa, Portugal

João Peixoto

Instituto Superior de Economia e Gestão
Rua Miguel Lupi, 20
1249-078 – Lisboa, Portugal

Pedro Góis

Faculdade de Economia, Universidade de Coimbra
Av. Dias da Silva, 165
3004-512 – Coimbra, Portugal

Abstract

The new refugee crisis in Europe: the repulsion-attraction model revisited and the challenges for migration policies

This paper addresses the challenges resulting from the new refugee flows directed to Europe since the beginning of the second decade of the 21st century. Aiming to explain the new refugee crisis, the push-pull model is revisited and the role of agency – individual motives that induce migration – is confronted with interference from the structure – economic, social and political factors that explain the increase of flows, also attending to the dynamics and operation of the legal framework in the European context. Despite the scarce empirical evidence, we conclude that the new refugee movements pose profound challenges to observational and theoretical analyses, as well as to the existing legal framework. Further studies and new regulatory instruments are needed in order to respond to the size and complexity of such flows.

Keywords: Refugees. Migration. Europe. International protection.

Resumen

La nueva crisis de los refugiados en Europa: una revisita del modelo de repulsión-atracción y los desafíos de las nuevas políticas migratorias

El propósito de este artículo es reflexionar sobre los retos que resultan de los nuevos flujos de refugiados dirigidos a Europa desde el inicio de la segunda década del siglo XXI. Con el fin de explicar la nueva crisis de refugiados, se revisita el modelo de *push-pull* y se enfrenta la agencia –las razones individuales que inducen la migración– con la interferencia de la estructura –los factores económicos, sociales y políticos que explican el aumento de los flujos–, teniendo en cuenta la dinámica y el funcionamiento del marco legal vigente en el contexto europeo. A pesar de la escasa evidencia empírica aún disponible, se llega a la conclusión de que los nuevos

movimientos de refugiados plantean dificultades para la observación y el análisis teórico y desafían el marco legal existente. Se necesitan más estudios y nuevos instrumentos de regulación para responder a la dimensión y a la complejidad de los flujos.

Palabras clave: Refugiados. Migración. Europa. Protección internacional.

Recebido para publicação em 29/03/2017

Aceito para publicação em 06/07/2017

Imigração e redes de acolhimento: o caso dos haitianos no Brasil

Sidney Antonio da Silva*

Este trabalho tem como objetivo analisar o papel das redes de acolhimento no processo migratório dos haitianos no Brasil, procurando entender a razão pela qual tais redes tiveram uma centralidade na gestão dessa imigração e na interlocução das questões por ela engendradas no país e, ao mesmo tempo, balizar o papel que elas tiveram para facilitar a mobilidade desses migrantes internamente, além de retroalimentar o fluxo migratório, iniciado de forma expressiva em 2010. Partindo de dados coletados na fronteira, em Manaus e em algumas cidades brasileiras, onde foram aplicados 279 questionários, que reúnem informações acerca dos migrantes haitianos presentes no Brasil, bem como da família ausente, seja no Haiti ou em outro país, foi possível levantar a hipótese de que, sem essas redes de acolhimento, a chegada e os percursos desses imigrantes pelo Brasil teriam sido muito mais dramáticos do que realmente foram, em razão da falta de políticas públicas de acolhimento e de inserção sociocultural.

Palavras-chaves: Imigração haitiana. Redes migratórias. Acolhimento. Brasil.

* Universidade Federal do Amazonas (Ufam), Manaus-AM, Brasil (sidsilva@ufam.edu.br).

Introdução

A chegada de um grupo de haitianos na tríplice fronteira norte do Brasil (Tabatinga-AM), no início de 2010, causou surpresa a todos, pois, se a emigração não é uma novidade na história migratória do Haiti, em território brasileiro sua presença constituía um fato novo, que foi assumindo diferentes significados, à medida que tal fluxo foi aumentando nas fronteiras brasileiras. Num curto espaço de tempo, esses imigrantes se encontravam em todos os estados do Norte e Centro-Sul do Brasil, ou pelo menos por ali passaram, inserindo-se em diferentes atividades do mercado de trabalho.

Contudo, cabe indagar em que medida as redes privadas de acolhida, confessionais ou laicas, tiveram um papel central na gestão da imigração haitiana no Brasil e, como decorrência dessa atuação, balizar se essas redes teriam sido também um agente facilitador da mobilidade de haitianos pelo território brasileiro. Vale notar que, nesse sentido, será priorizada a atuação da rede de acolhida da Igreja Católica, denominada Pastoral do Migrante, já que essa organização está presente em várias cidades brasileiras, desde o Norte, passando pelo Centro-Oeste, o Sudeste até o Sul do Brasil. Como tal, cabe analisar os múltiplos significados de sua atuação, visando ampliar a discussão sobre a posição do Estado brasileiro no campo migratório atual.

Com o objetivo de tentar responder a essas indagações, o presente artigo propõe-se a tecer algumas considerações sobre o papel estratégico das redes de acolhimento institucionalizado nos locais de recepção da imigração haitiana, relacionando-as com outras redes, entre elas, aquelas constituídas pelos próprios imigrantes, as quais podem anteceder ou se formar em função de novos fluxos migratórios. Além dessas redes, devem ser consideradas ainda aquelas que se formam exclusivamente com a finalidade de operacionalizar fluxos migratórios, como é o caso das agências de viagens ou dos “*coyotes*”, agentes facilitadores da travessia nas fronteiras.

Nessa perspectiva, o conceito de redes migratórias tem sido usado de forma mais genérica para dar conta de processos que envolvem, segundo Massey (1988, p. 396), “laços interpessoais que ligam migrantes, migrantes anteriores e não-migrantes nas áreas de origem e de destino, por meio de vínculos de parentesco, amizade e conterraneidade”. Embora diferentes redes possam estar imbricadas em processos migratórios, vale notar que cada uma delas tem finalidades específicas e formas estratégicas de atuação. Contudo, trabalhamos com a hipótese de que tanto redes sociais quanto migratórias, bem como redes de acolhimento, exercem um papel central na manutenção e direcionamento de fluxos migratórios, pois, segundo Tilly (1990, p. 84), “não são os indivíduos que emigram, mas sim a rede”.

É evidente que as pessoas migram por diferentes motivos, mas o fazem como partícipes de um processo social mais amplo que, no caso dos haitianos, parece apontar, sobretudo, para um empreendimento predominantemente familiar, seja da família nuclear ou ampliada, com suas implicações no âmbito das lealdades pessoais e grupais, que se transformam em compromissos morais de retribuir a quem contribuiu um dia para a sua partida.

A imigração haitiana e suas redes

Diferentes trabalhos já apontaram as motivações e circunstâncias da imigração haitiana para o Brasil, lançando luzes para a compreensão de um fluxo migratório que, apesar de novo no país, faz parte de um processo mais amplo de circulação de pessoas, de capital e de mercadorias (BAENINGER, 2016, p. 15).

Na tentativa de identificar um possível perfil dessa imigração, diferentes bases de dados já foram construídas e analisadas, entre elas, a dos registros da Polícia Federal sobre a entrada de estrangeiros no Brasil (Sistema Nacional de Cadastro e Registro de Estrangeiros – Sincre/PF), produzida por Fernandes e Faria (2016). Tais dados apontam para uma população com idade média de 31,7 anos, sendo que a maioria (70%) se concentra entre as faixas etárias de 25 a 39 anos. Com relação ao sexo, verifica-se que os homens ainda constituem o maior contingente, embora a proporção de mulheres venha aumentando nos últimos anos, chegando a 40% em 2015, fato que pode indicar um processo de reunificação familiar (FERNANDES; FARIA, 2016, p. 106).

Outro levantamento de dados, de caráter qualitativo, com entrevistas intencionais com imigrantes selecionados, foi realizado pelo Grupo de Estudos Migratórios na Amazônia (Gema), entre 2014 e 2015, em conjunto com os Observatórios das Migrações da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp), da Fundação Universidade Federal de Rondônia (Unir) e da Universidade do Estado de Santa Catarina (Udesc). Esta abordagem permite identificar especificidades do grupo estudado, além de propor um possível perfil dos haitianos entrevistados, num total de 279. Entre as questões levantadas, nos sete módulos do questionário aplicado, destacam-se: formas de inserção no mercado de trabalho; a importância das remessas para as famílias no Haiti; o papel das redes sociais e migratórias na manutenção do fluxo migratório; os possíveis canais de integração com a sociedade local; e a visão desses imigrantes sobre a atuação da Pastoral e do visto humanitário, bem como a posição do governo brasileiro nessa questão. O levantamento foi realizado em seis Unidades da Federação (São Paulo, Amazonas, Rondônia, Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul), envolvendo nove municípios, inclusive as capitais dos respectivos Estados. Além dos questionários aplicados com os imigrantes, foram feitas entrevistas abertas com representantes da Pastoral do Migrante de Manaus, São Paulo e Porto Alegre, entre 2015 e 2016.

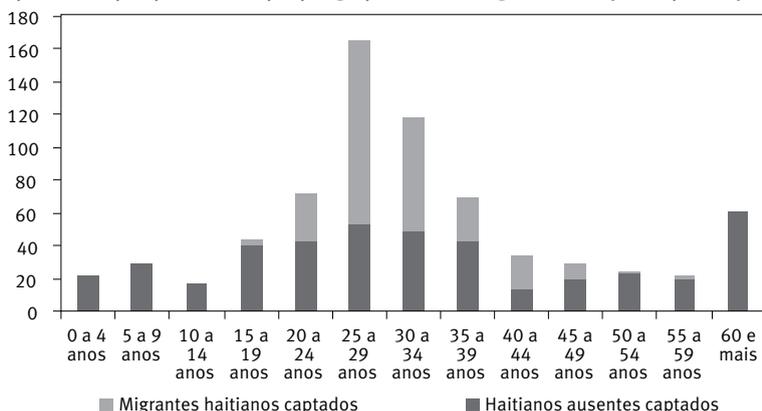
De acordo com este levantamento, é possível visualizar imigrantes mais jovens, com idades abaixo dos 18 anos, e pessoas com mais de 50 anos, sendo que a média etária ficou em torno de 29 anos, como pode ser constatado no Gráfico 1.

Com relação ao sexo, observa-se maioria expressiva de homens, com 86,4% dos haitianos captados em pesquisa de campo, o que tem se mantido desde o início do fluxo migratório, com pequenas variações. O mesmo aconteceu com o contingente feminino, com 13,6%. Dados levantados pela Pastoral do Migrante de Tabatinga (AM) apontam semelhanças, pois, dos 2.842 haitianos que entraram por aquela fronteira em 2011, 85,46% eram

homens e 14,11% eram mulheres. Naquele ano, já fora constatada também a presença de 12 menores (COSTA, 2015, p. 66). Contudo, de acordo com a base de dados do Sincro/PF, analisada anteriormente por Fernandes e Faria (2016), a presença feminina vem aumentando ao longo dos anos, fato que, além de indicar um processo de reunificação familiar, pode estar revelando o papel das redes sociais e migratórias nesse fluxo.

GRÁFICO 1

Haitianos captados em pesquisa de campo, por grupos etários, segundo condição de presença – 2014-2015



Fonte: Projeto Temático Observatório das Migrações em São Paulo (Fapesp/CNPq/Nepo/Unicamp); Grupo de Estudos Migratórios na Amazônia (CNPq/Ufam); Observatório das Migrações de Santa Catarina (CNPq/Udesc); Observatório das Migrações de Rondônia (Unir). Pesquisa de Campo, 2014-2015.

Do ponto de vista do *status* conjugal, verifica-se predominância dos solteiros em relação aos casados (Tabela 1), embora muitos dos que se declararam solteiros afirmassem ter filhos ou algum tipo de relação conjugal no Haiti. Este é um fato que leva a problematizar a ideia de *status* conjugal, pois a condição de casado não depende apenas de se estar oficialmente unido a alguém.

TABELA 1

Imigrantes haitianos entrevistados em pesquisa de campo, segundo status conjugal – 2014-2015

Status conjugal	N	%
Solteiro(a)	166	59,5
Casado(a)	90	32,3
Unido(a)	13	4,7
Separado(a)	2	0,7
Víuvo(a)	2	0,7
Não respondeu	6	2,2
Total	279	100,0

Fonte: Projeto Temático Observatório das Migrações em São Paulo (Fapesp/CNPq/Nepo/Unicamp); Grupo de Estudos Migratórios na Amazônia (CNPq/Ufam); Observatório das Migrações de Santa Catarina (CNPq/Udesc); Observatório das Migrações de Rondônia (Unir). Pesquisa de Campo, 2014-2015.

Com relação à escolaridade, a maioria possui mais de dez anos de estudos, o que equivale ao ensino médio no Brasil (Tabela 2). Isso parece indicar um fluxo com um percentual

relevante de pessoas qualificadas, já que muitos deles afirmaram ter concluído ou começado um curso superior no país de origem ou de imigração antes de virem ao Brasil, como é o caso da República Dominicana.

TABELA 2
Imigrantes haitianos entrevistados em pesquisa de campo, segundo anos de estudo – 2014-2015

Anos de estudo	N	%
Menos de 1 ano	1	0,4
De 1 a 3 anos	6	2,2
De 4 a 7 anos	36	12,9
De 8 a 10 anos	54	19,4
Mais de 10 anos	176	63,1
Não sabe/não respondeu	6	2,2
Total	279	100,0

Fonte: Projeto Temático Observatório das Migrações em São Paulo (Fapesp/CNPq/Nepo/Unicamp); Grupo de Estudos Migratórios na Amazônia (CNPq/Ufam); Observatório das Migrações de Santa Catarina (CNPq/Udesc); Observatório das Migrações de Rondônia (Unir). Pesquisa de Campo, 2014-2015.

Já em relação aos recursos que viabilizaram a viagem, grande parte dos entrevistados (43%) sinalizou que a financiaram com recursos próprios. Isso pode indicar que eles já haviam acumulado recursos, mediante outras emigrações, seja no próprio Caribe ou para a América do Norte. Contudo, respostas que apontaram a participação da rede familiar também são significativas, totalizando 44% dos entrevistados. Se acrescentarmos as respostas que indicaram o apoio de um amigo, essa porcentagem chega a 49,09%. Nesse sentido, o apoio do grupo familiar ou de um amigo, antes da partida ou durante o trajeto, foi fundamental para chegar ao destino proposto. Quando a família não dispõe de recursos necessários para o empreendimento, a solução tem sido recorrer a financiamentos ou vender um imóvel, fato que torna a situação do imigrante ainda mais dramática, caso ele não consiga inserir-se rapidamente no mercado de trabalho do país de “destino”.

Se, por um lado, as redes de ajuda mútua são fundamentais para viabilizar o empreendimento migratório, por outro, a chegada de milhares de haitianos na fronteira norte brasileira contou também com a existência de redes migratórias preexistentes, como é o caso da rede Haiti-Ecuador. Naquele país já havia a presença de haitianos antes mesmo da catástrofe de 2010, por ser considerado um “país aberto”, ou seja, que não exige visto de entrada (HANDERSON, 2015, p. 197; MAMED; LIMA, 2016, p. 118).

Já no caso brasileiro, era necessário ter um visto de entrada, que seria emitido pela embaixada brasileira de Porto Príncipe. Porém, com o aumento da demanda, o tempo de espera por um visto passou a ser um complicador dos planos de quem pretendia emigrar, além do custo para a sua emissão, considerado alto naquele contexto de calamidade social. Assim, cobrados pela urgência de trabalhar e enviar recursos aos seus familiares, muitos haitianos(as) tiveram que contar com a mediação de *ajans*, agências que preparavam a viagem, comprando as passagens e fornecendo informações sobre a longa rota que se criou para chegar à fronteira brasileira, seja em Tabatinga (AM) ou Brasília (AC).

Segundo Handerson (2015), há uma diferença entre agência e *raketè*, pois enquanto a primeira, mesmo que superfaturando os gastos da viagem, presta um serviço profissional ao viajante, ocupando-se dos preparativos da viagem e fornecendo-lhe informações para o trajeto, o segundo, além de explorá-lo, age de má fé, prometendo coisas que não poderão ser cumpridas e muitas vezes o abandona no meio do caminho.

Ao chegarem à fronteira brasileira, primeiro em Tabatinga (AM) e depois em Brasília (AC), muitos imigrantes já não dispunham de recursos, nem mesmo para as necessidades básicas. Outros chegavam debilitados e doentes. Contudo, em Tabatinga, outro drama começaria em razão da longa espera para serem atendidos no posto da Polícia Federal (SILVA, 2012, p. 305). Aqueles que ainda tinham algum recurso alugaram casas e quartos, que foram compartilhados entre familiares e amigos; quem não tinha teve que contar com o apoio humanitário da Igreja Católica, que arcou com o ônus da acolhida naquela cidade. Igrejas evangélicas também participaram, porém, oferecendo apenas seus espaços para o culto em língua materna.

Já em Brasília (AC), o atendimento destes imigrantes ficou por conta do governo estadual em parceria com o governo federal, que os alojou num galpão sem infraestrutura adequada para atender cerca de 1.000 pessoas, quando sua capacidade seria de no máximo 300 (MAMED; LIMA, 2016, p. 143). Depois de várias denúncias de entidades religiosas sobre a situação precária do alojamento e de matérias veiculadas em jornais de grande circulação nacional sobre a forma como esses imigrantes eram acolhidos naquela fronteira, o alojamento foi fechado e transferido para uma chácara na periferia de Rio Branco, em junho de 2014, mais um lugar de passagem até chegarem no “destino” pretendido, a cidade de São Paulo (MAMED; LIMA, 2016, p. 144).

Para além das redes oficiais de acolhida, marcadas em geral pelo improvisado e precariedade, vale ressaltar também a vitalidade das redes de ajuda mútua nos locais de recepção, cujo apoio foi decisivo na inserção daqueles que chegavam sem moradia e não dominavam o idioma local. Nesse sentido, os laços de solidariedade, apoiados em vínculos familiares e de conterraneidade no interior das redes migratórias, podem ser marcados tanto pela fragilidade quanto pela força. Segundo Truzzi (2008, p. 212), por um lado:

[...] *o capital social de solidariedade*, que produz sustentação mútua entre os integrantes da rede, pode ser alto, mas, em muitos casos, conspícuo. De outro lado, *o capital social de reciprocidade*, derivado das relações tecidas externamente à rede, com outros grupos, e muitas vezes crucial à mobilidade social, é débil.

Dados captados na referida pesquisa indicam que a solidariedade interna à rede foi fundamental nesse processo migratório. É certo que grande parte desses migrantes afirmou ter se ajeitado sozinho (94 casos), enquanto outros disseram ter contado com a ajuda de amigos (73 casos), ou ainda ter recebido auxílio de algum parente (28 casos). Embora apenas 28 entrevistados tenham afirmado que receberam alojamento na Pastoral do Migrante, sabe-se que o número dos atendidos foi bem maior, pois, em Manaus, salões de igrejas e várias casas foram improvisadas ou alugadas para recebê-los (COSTA, 2016,

p. 31). A aparente disparidade entre os dados coletados e a ampla e conhecida atuação da Pastoral no acolhimento dos haitianos pode estar relacionada, em primeiro lugar, ao caráter emergencial do alojamento, pois, diante da quantidade de imigrantes que chegavam, seja em Manaus, seja em São Paulo, era preciso dar uma resposta rápida, ainda que limitada. Em segundo lugar, é preciso considerar a circularidade destes imigrantes pelo Brasil, em razão da urgência de se inserir no mercado de trabalho. Assim, no momento da coleta de dados, eles já não se encontravam mais na Pastoral. Na verdade, muitos passaram pela Pastoral para buscar alguma forma de assistência, como, por exemplo, preencher a ficha para pedir a carteira de trabalho (COSTA, 2016, p. 37). Adiante se mostrará a diversidade da assistência a que se podia recorrer na Pastoral, justificando essa afirmativa.

De forma análoga, quando indagados com quem vieram viver no Brasil, grande parte desses imigrantes respondeu que seria sozinho (Tabela 3), informação que pode ser questionada, pois, sem recursos ou emprego num primeiro momento, seria difícil terem condições para alugar um imóvel por conta própria. É mais provável que a utilização da rede familiar e de amizade tenha sido acionada em maior grau do que foi declarado pelos entrevistados. O fato de terem mencionado um(a) amigo(a) indica que a rede de apoio pode ir além dos laços de parentesco.

TABELA 3
Imigrantes haitianos entrevistados em pesquisa de campo, segundo a pessoa com quem veio viver no Brasil – 2014-2015

Com quem veio viver no Brasil	N	%
Sozinho	145	51,97
Amigo(a)	50	17,92
Outro parente	35	12,54
Cônjuge	29	10,39
Irmão/irmã	13	4,66
No abrigo da Pastoral do Migrante	3	1,08
No abrigo da Igreja Evangélica	2	0,72
Pai	1	0,36
Outros	1	0,36
Total	279	100,0

Fonte: Observatório das Migrações em São Paulo (Fapesp/CNPq/Nepo/Unicamp); Grupo de Estudos Migratórios na Amazônia (CNPq/Ufam); Observatório das Migrações de Santa Catarina (CNPq/Udesc); Observatório das Migrações de Rondônia (Unir). Pesquisa de Campo, 2014-2015.

Já na busca do primeiro emprego, as redes familiares parecem ter tido menor incidência, isto porque os recém-chegados ainda não dominavam os códigos culturais e as exigências do mercado de trabalho locais, fazendo-se necessária a mediação de instituições, como é o caso da Pastoral do Migrante e de outras ONGs não confessionais, que foram fundamentais para encaminhá-los para o primeiro emprego, bem como para facilitar suas trajetórias pelo Brasil. Os números captados na pesquisa sobre esta questão parecem também modestos, pois apenas 28 entrevistados apontaram a mediação da Pastoral para a inserção no mercado de trabalho. Entretanto, dados da Pastoral do Migrante de Manaus apontam que,

somente em 2012, foram encaminhados para o trabalho em outros Estados brasileiros 1.021 haitianos, sendo o Paraná o Estado que mais recebeu trabalhadores, totalizando 597, seguido pelo Rio Grande do Sul, com 337 (COSTA, 2016, p. 41).

E nessa circulação de propostas de emprego, vale ressaltar o papel das redes de informações criadas pelos próprios imigrantes, particularmente na Internet, em que tais informações circulam em tempo real, contribuindo para autorregular o sistema, uma vez que “cada informação sobre um indivíduo em trajetória influencia o sistema como um todo”. (TRUZZI, 2008, p. 206). Contudo, segundo o mesmo autor, é preciso balizar o grau de confiabilidade atribuída a tais informações, uma vez que, no caso das imigrações “históricas”, aquele que “pensava em emigrar tendia a confiar mais nas informações fornecidas ao vivo ou por carta, por um vizinho ou amigo, por exemplo, do que por folhetos de propaganda distribuídos por um agente recrutador” (TRUZZI, 2008, p. 206).

Se é verdade, por um lado, que informações sobre o país de destino ou passagem, veiculadas pelas redes sociais, podem preexistir às redes migratórias, sendo consideradas mais “confiáveis” do que outras, por outro, não se pode negar também o poder de influenciar a decisão de emigrar exercido por agenciadores, que vendem uma “ilusão migratória”, desmitificada tão logo o imigrante cruze a fronteira de seu próprio país.

Tal “ilusão” ou, mais precisamente, representações sobre o país de imigração puderam ser comprovadas nas entrevistas, pois, quando se perguntava o que eles sabiam sobre o Brasil antes de terem saído do Haiti, as imagens mais recorrentes eram as dos grandes centros urbanos como as cidades do Rio de Janeiro e São Paulo, ou ainda que o Brasil tinha belas praias e muito futebol. A cidade de Manaus não fazia parte deste imaginário. A dura realidade que tiveram que enfrentar, já na fronteira amazônica, era muito diferente daquela que lhes fora apresentada, seja pelas agências de viagem, seja por propagandas veiculadas nos meios de comunicação local, sobre o país que sediaría a Copa do Mundo e os Jogos Olímpicos.

A imigração haitiana e redes religiosas de acolhida

Como já apontamos anteriormente, a chegada de haitianos na fronteira norte do Brasil, a partir de 2010, e a sua permanência naquela fronteira por vários dias, e até meses, à espera de ser atendido por um agente da Polícia Federal local colocaram um grande problema à Pastoral do Migrante, pois ela nunca tinha recebido grandes contingentes de imigrantes e tampouco dispunha de estrutura para recebê-los com um mínimo de dignidade.

Com o aumento da chegada de novos imigrantes, a situação se tornou caótica no final de 2011 e início de 2012. Em dezembro de 2011, havia cerca de 1.200 haitianos; em janeiro de 2012, já eram 1.500, segundo dados da mesma Pastoral (COSTA, 2016, p. 13). Vale lembrar que, nesse mesmo mês, o governo brasileiro emitiu a Resolução n. 97, que determinava uma cota anual de 1.200 vistos humanitários, a serem emitidos na embaixada brasileira de Porto Príncipe. No entanto, tal medida foi recebida com pessimismo da parte

dos imigrantes e com duras críticas de organizações não governamentais e de estudiosos da questão, sendo classificada como um retrocesso e uma forma de discriminar imigrantes, diferenciados por sua condição social ou classificação racial.

Constatada a ineficiência do regime de cotas, o governo brasileiro o revogou por meio da Resolução Normativa n. 102, em abril de 2013. O fato é que os haitianos continuavam chegando e, à medida que eram liberados em Tabatinga, seguiam de barco até Manaus, criando assim o mesmo problema para a equipe da Pastoral do Migrante daquela cidade. No início de 2012, em apenas 15 dias chegaram à capital amazonense 1.307 haitianos (COSTA, 2016, p. 28). Sem qualquer ajuda governamental, os agentes religiosos tiveram, como já foi dito, de fazer apelo à solidariedade de diversas igrejas católicas da cidade, que se ofereceram para abrigar haitianos em suas dependências ou alugar casas para recebê-los. Tal foi também o caso da ONG Ama Haiti, da Obra Social Franciscana, que abriu um abrigo para as mulheres, muitas delas grávidas. Além disso, todas puderam contar com o imprescindível apoio da Fundação Alan Kardec na oferta de alimentos, que era o grande problema naquela situação emergencial.

Outros apoios também foram oferecidos, como o ensino da língua portuguesa por instituições de ensino locais, cursos profissionalizantes pelo Centro de Ensino Tecnológico do Amazonas (Cetam) e voluntários que fortaleciam a corrente de solidariedade em prol destes imigrantes, ensinando alguma coisa, ainda que fosse confeccionar artesanato a partir de garrafas *pets*, em vista de uma possível geração de renda.

Para além das ações emergenciais, outras iniciativas foram sendo criadas no âmbito da Pastoral, como alguns projetos de geração de renda, entre eles, a fabricação de sorvetes para serem revendidos por haitianos, cursos de culinária, um ateliê de costura e a Casa de Apoio às mães que não têm onde deixar seus filhos enquanto trabalham. Criada em 2013, essa “creche” depende de doações para funcionar e atender cerca de 24 crianças, sejam elas brasileiras, haitianas, venezuelanas ou equatorianas. Em junho de 2016, foi criada também a Casa de Passagem João Batista Scalabrini, em parceria com a Arquidiocese de Manaus, com o objetivo de atender migrantes que passam pela cidade, sejam eles haitianos, venezuelanos ou colombianos, entre outros.

Em 2014, a chegada de haitianos via Tabatinga parecia perder força, pois, segundo a mesma Pastoral, naquele ano vieram apenas 788 haitianos para Manaus (COSTA, 2016, p. 33). Contudo, tal diminuição de entradas não significava o arrefecimento desse fluxo migratório, mas sim a mudança de rota, pois a outra porta de entrada no Brasil era Brasiléia, na fronteira com o Peru e a Bolívia, onde se repetiram os mesmos problemas da falta de estrutura e de uma política de acolhimento, ainda que emergencial, da parte do Estado brasileiro. Diferentemente do Amazonas, onde os governos locais lavaram as mãos em relação a essa imigração, no Acre, o governo estadual assumiu o ônus e os riscos do gerenciamento desse fluxo migratório, que não era somente de haitianos, mas também de dominicanos, nigerianos, congolese, entre outras nacionalidades (MAMED; LIMA, 2016).

As cidades fronteiriças eram, na verdade, apenas lugares de passagem, pois as cidades almejadas por eles eram os grandes centros urbanos do Sudeste e do Sul do Brasil, onde as promessas de emprego eram maiores e mais atraentes do ponto de vista salarial. Nessa rota em busca de oportunidades e esperanças, outro lugar de passagem e, ao mesmo tempo, de permanência, ainda que temporária, era Porto Velho (RO), onde muitos encontraram empregos na construção das usinas hidrelétricas de Santo Antônio e Jirau, ou ainda na limpeza pública da cidade (COTINGUIBA, 2014, p. 126). Naquele município eles puderam contar também com o apoio da Pastoral do Migrante. Já em Brasília (AC), não há a presença dessa organização religiosa.

Com a decisão do governo do Acre de financiar a viagem de ônibus de Rio Branco para São Paulo, os problemas de acolhimento da fronteira se transferiram para a capital paulista, gerando atritos entre diferentes instâncias de governo, pois autoridades da Secretaria de Justiça de São Paulo classificaram como “irresponsável” a conduta do governo acreano, ao facilitar a vinda de 400 haitianos em apenas 15 dias (SILVA, 2015, p. 126-127). Na ausência de um plano emergencial e de estruturas para acolhê-los, novamente o ônus e a responsabilidade da acolhida dos haitianos recaíram sobre a Pastoral do Migrante, desta vez a Missão Paz, localizada no centro de São Paulo (Liberdade), onde há uma casa de acolhida mantida pelos missionários scalabrinianos.¹

Essa casa, criada por Alberto R. Zambiasi em 1974, era denominada Avim – Associação de Voluntários para a Integração dos Migrantes, a qual tinha como finalidade acolher os migrantes que partiam de diferentes regiões do país em busca de trabalho na capital paulista. Localizada ao lado da Igreja Nossa Senhora da Paz, a Avim acolheu inicialmente migrantes internos, oferecendo-lhes abrigo e formação profissional, com o objetivo de facilitar sua inserção no mercado de trabalho. A partir dos anos 1980, a casa começou a receber os imigrantes oriundos do Cone Sul que, por motivos políticos ou econômicos, buscavam no Brasil a possibilidade de recomeçarem suas vidas, ainda que na “clandestinidade” (GONÇALVES; CUTTI, 2005, p. 18).

Além dos hispano-americanos, a Avim começou a acolher solicitantes de refúgio de diferentes países da América do Sul, da Europa e da África, cujo fluxo tem aumentado nas últimas décadas. Com o objetivo de oferecer uma forma mais humanizada de acolhimento, no final da década de 1990, os missionários scalabrinianos assumiram o comando da instituição e transformaram a Avim na Casa do Migrante, uma tentativa de tornar o acolhimento despersonalizado em algo mais próximo da “casa” que todo migrante deixou um dia para trás, já que para muitos deles o abrigo é o único lugar de que dispõem para permanecer temporariamente ou retornar periodicamente, sempre que o vai e vem da sobrevivência o exigir.

¹Essa entidade religiosa surgiu na Itália, no final do século XIX, para acompanhar os italianos em busca do sonho de “Fare l'America”, seja na América do Norte ou do Sul. Criada para atender inicialmente os italianos, esta ordem ao chegar no Brasil ampliou seu leque de atuação, acolhendo outros grupos de migrantes, internos e internacionais. Presente atualmente em 33 países, esta instituição propaga o lema de seu fundador, o bispo João Batista Scalabrini, para o qual a nacionalidade é relativa, pois “para o migrante a pátria é a terra que lhe dá o pão” (PARISE, 2016, p. 409-410).

Com a chegada de tantos haitianos e africanos de diferentes nacionalidades num curto espaço de tempo, a Pastoral do Migrante começou a reivindicar do governo municipal novos espaços de acolhida na cidade. Isto porque os existentes eram insuficientes e atendem majoritariamente brasileiros em diferentes condições sociais, a saber: migrantes desempregados; população em “situação de rua”; dependentes químicos; entre outros. Nesses albergues, segundo Ana Paula, assistente social da Casa do Migrante, os imigrantes que a eles recorrem não se sentem seguros, sobretudo mulheres com crianças, que não querem correr riscos de violência sexual ou ser confundidas com “albergadas”, categoria depreciativa por se relacionar a pessoas que vivem na condição de “mendicância”.

Nesta queda de braço sobre as responsabilidades do acolhimento aos imigrantes em São Paulo, foi criado em 2014 no bairro da Bela Vista, pela Prefeitura paulistana, um novo espaço denominado Crai-SP (Centro de Referência e Acolhida para Imigrantes). Este centro funciona em parceria com o Serviço Franciscano de Solidariedade (Sefras) e, segundo a Coordenação de Políticas para Migrantes, é o primeiro equipamento público destinado aos imigrantes, reunindo serviços de acolhida, apoio psicológico, assistência social, orientação jurídica, formação e orientação especializada. Vale lembrar que, antes dessa experiência institucionalizada de acolhida aos imigrantes, só havia a Hospedaria do Imigrante, construída no bairro do Brás, no final do século XIX, hoje transformada no Museu da Imigração.

Ainda no âmbito da Pastoral do Migrante, outro espaço de acolhida foi criado no bairro do Pari, em 2015, pelas irmãs scalabrinianas em parceria com a Prefeitura paulistana. Os assistidos pela entidade são encaminhados diretamente pelo Centro de Referência Especializado de Assistência Social (Creas), órgão da Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social.

Na ausência de políticas públicas de acolhimento voltadas para imigrantes, sobretudo aqueles em situação de vulnerabilidade social, quando não podem contar com o apoio de alguma rede, seja ela familiar ou de amizade, a parceria público-privada parece ser uma saída. Contudo, onde tais políticas não existem, o ônus da acolhida recai sobre igrejas e organizações não governamentais que, apesar de todo esforço e dedicação, acabam fazendo o papel de mediadoras entre o mercado de trabalho e os imigrantes, tentando “disciplinar” a relação entre capital e trabalho. Um exemplo disso é o que se faz na Missão Paz em São Paulo, onde os empregadores que lá vão contratar algum trabalhador(a) devem assinar um “termo de conduta”, comprometendo-se a cumprir a legislação trabalhista brasileira, o que nem sempre acontece. Do imigrante espera-se que ele aprenda alguns códigos culturais e tenha algum domínio da língua portuguesa para comunicar-se com o novo contexto.

Nessa perspectiva, a Pastoral do Migrante acabou assumindo uma dupla função: a de encaminhar para o trabalho, que deveria ser exercida por instituições públicas, como é o caso do Serviço Nacional de Emprego; e a de “regular” as relações de trabalho, tentando evitar possíveis abusos contra uma mão de obra tida como “vulnerável”, por ser imigrante. E quando seus direitos não são respeitados, resta-lhes recorrer à Pastoral para que tome alguma providência, já que outros canais são, às vezes, inacessíveis em razão da burocracia

e/ou do alto custo ou, em alguns casos, insensíveis às suas demandas. Contudo, vale notar a atuação do Ministério Público do Trabalho em algumas cidades, seja fomentando a discussão da relação entre migração e trabalho, seja atuando diretamente na resolução de conflitos (PRADO; COELHO, 2015).

Importa lembrar, porém, que o papel de redes religiosas de acolhida e de inserção sociocultural de imigrantes não é uma exclusividade do caso haitiano, já que ele foi constatado também em outros diferentes contextos, como os alemães no Sul do Brasil (SEYFERTH, 2011), os bolivianos em São Paulo (SILVA, 2003) ou os brasileiros nos Estados Unidos (MARTES, 2000).

Uma diferença, no entanto, deve ser mencionada. Se, naqueles grupos estudados, a maioria pertencia à denominação religiosa que os acolheu e os acompanhou no processo de inserção sociocultural, no caso dos haitianos isso não ocorreu, uma vez que a maioria deles declarou pertencer a alguma denominação evangélica e somente uma minoria mencionou sua adesão ao catolicismo. Um dado que chama a atenção é o fato de que apenas um dos entrevistados tenha manifestado sua adesão ao Vodou, talvez pelo fato de esta prática religiosa enfrentar forte preconceito, tanto no Haiti quanto no Brasil. Contudo, essa é uma questão que carece de estudo mais aprofundado.

A filiação religiosa desses imigrantes não constituiu, portanto, uma barreira para o acolhimento deles pela Igreja Católica, pois, para a Pastoral do Migrante, a defesa da pessoa humana e de sua dignidade antecede qualquer forma de pertencimento religioso ou condição social.

Redes em processos migratórios: ambiguidades e possibilidades

Nossa reflexão até o momento apontou a importância e o papel de diferentes redes nos processos migratórios, particularmente daquelas de cunho confessional voltadas à acolhida, como é o caso da Pastoral do Migrante. É inegável também que o trabalho humanitário realizado por ela tem sido decisivo na recepção e gestão do fluxo migratório dos haitianos, bem como de outros grupos de imigrantes que os antecederam. Falta ainda indagar em que medida essa rede de acolhida e a de outras entidades não confessionais foram agentes facilitadores da mobilidade haitiana para algumas cidades brasileiras, e quais são as implicações de atividades assumidas pela Pastoral, como é o caso da mediação para o mercado de trabalho.

Partindo do pressuposto defendido por Tilly (1990), de que “não são os indivíduos que migram, mas suas redes”, denotando, dessa forma, um processo coletivo mais ou menos estruturado e pautado em lealdades morais, cabe perguntar: qual seria o grau de liberdade daquele que decide emigrar, já que a rede teria poder de direcionar o potencial migrante? Para tanto, é preciso considerar também o papel das redes que, canalizando e filtrando informações, acabarão, segundo Kelly (1995), por incidir nas decisões de potenciais migrantes na sociedade de origem.

Se, na visão clássica, a ênfase na decisão de migrar recai sobre as condições estruturais das regiões de origem e destino, na perspectiva da rede, o papel do agente e o conjunto de suas relações são enfatizados na decisão de partir. Desse ponto de vista, o emigrante passou a ser visto como um sujeito racional que avalia custos e benefícios antes de partir, tornando-se um “agente mobilizador de seu capital social” (TRUZZI, 2008, p. 207). Nessa perspectiva, a migração é vista como um processo social aberto e sujeito a sucessivas transformações. Já na visão histórico-estrutural, ela é entendida como um processo delimitado no tempo e no espaço, com uma “origem” e um “destino” determinados, e cuja consequência, a longo prazo, seria a assimilação cultural dos emigrados e a “perda” de sua identidade étnica e cultural.

Na verdade, o que se coloca nesta discussão é como balizar o caráter “espontâneo” ou determinante da migração, sem correr o risco de, por um lado, naturalizá-lo, ou, por outro, atribuir-lhe uma determinação que confere demasiada importância a fatores estruturais. Esse dilema já fora enfrentado pelas análises clássicas e histórico-estruturais da migração, em cuja visão os fatores de “atração e expulsão” são determinantes na decisão de migrar, não restando ao indivíduo ou grupo outra saída, a não ser partir. Já na perspectiva da rede, outros fatores acabam pesando, como oportunidades disponíveis, fluxo de saída a partir de quem vai primeiro, questões legais de permanência e reunificação familiar, existência ou não de redes de apoio no destino, questões culturais, socioambientais, entre outras.

Contudo, como na maioria dos fluxos migratórios a categoria trabalho é central para entender sua origem e dinâmica, não é possível subestimar o peso que ela tem nos processos migratórios, pois, segundo Gaudemar (1977), é o capital que coloca em movimento a força de trabalho. Se ao trabalhador(a) não resta outra opção a não ser “vender a sua força de trabalho”, importa perguntar em que condições isso se dá, seja na migração temporária ou permanente.

É nesse contexto desigual da relação entre capital e trabalho, em que o migrante pode tornar-se também mercadoria negociada ou traficada por redes ilegais de agenciamento, que a atuação de redes de acolhida de cunho humanitário acaba tendo um papel central, pois, seja por questões religiosas ou não, o que está em jogo é o conjunto dos direitos da pessoa humana. Nesse sentido, justifica-se a ação da Pastoral do Migrante em fazer a mediação entre empregadores e trabalhadores migrantes, garantindo-lhes minimamente direitos trabalhistas e sociais. Contudo, ao fazer este “serviço”, a entidade assumiu também o risco de ser instrumentalizada pelos empregadores, que utilizaram esta rede humanitária para contratar trabalhadores(as) de que necessitavam naquele momento para a sua reprodução econômica. Embora as contratações tenham seguido os parâmetros das leis trabalhistas, os salários pagos eram, em geral, inferiores aos dos trabalhadores nacionais em igualdade de função, particularmente para os trabalhos considerados insalubres, como o realizado por haitianos e senegaleses nos frigoríficos do Sul do Brasil (MAGALHÃES, 2016, p. 517).

Assim, embora a maioria dos entrevistados não tenha atribuído um papel central à atuação de uma organização como a Pastoral do Migrante na sua chegada ao Brasil, o fato

é que a ação dessa entidade, seja na Amazônia ou em outras cidades brasileiras, colocou em xeque a falta de uma política pública de recepção e acompanhamento de imigrantes em situação de vulnerabilidade social. A lacuna deixada pelo poder público, bem como a letargia para se tomarem medidas emergenciais, obrigou a sociedade civil a assumir o desafio de acolhê-los, com todos os seus limites e diferentes motivações. Os números de atendidos pela Pastoral do Migrante de São Paulo atestam esta afirmação: entre 2010 e 2015, 11.654 imigrantes receberam alguma forma de assistência ou orientação (PARISE, 2016, p. 413). Defensora de direitos e cidadania para os migrantes, desde a década de 1970, num contexto de restrição à liberdade de expressão e de organização, a Pastoral do Migrante tornou-se uma das instâncias de interlocução entre eles e as diferentes esferas de governo (GONÇALVES, 2005, p. 20).

No caso dos haitianos, não seria exagero afirmar que, sem a atuação da rede de acolhida católica, a experiência desses imigrantes em terras brasileiras certamente teria sido mais dramática do que realmente foi. A ampla rede de assistência e orientação foi, na verdade, mais um agente facilitador da mobilidade haitiana pelo Brasil, na medida em que eles usufruíram da sua ampla estrutura para resolver questões mais imediatas, como obter alojamento temporário, alimentação, encaminhar documentação, buscar trabalho, conseguir recursos para viagem, buscar atendimento psicológico, aprender a língua portuguesa, entre outras. A passagem deles pela Amazônia está relacionada, sobretudo, com as exigências legais do visto de entrada no Brasil, já que a não posse de tal documento os obrigou a criar uma rota alternativa de entrada no país.

Outro fator a ser considerado é a oferta de empregos pelo mercado de trabalho brasileiro, que foi mudando ao longo do tempo. Concentradas inicialmente na construção civil, particularmente para as obras da Copa do Mundo e dos Jogos Olímpicos, as propostas de trabalho foram se diversificando e tornando-se cada vez mais escassas e, ao mesmo tempo, mais exigentes.

Sem deixar de considerar os condicionamentos e controles que toda rede pode ensinar, o fato é que imigrantes, em geral, se valem de redes migratórias para realizar seus objetivos imediatos, usufruindo do que elas têm de melhor para lhes oferecer. Vale lembrar, contudo, que eles não querem ser tratados como vítimas ou meros objetos de políticas oficiais, mas sim propõem-se a participar dos seus processos constitutivos. Um exemplo disso foi a participação deles em diferentes fóruns de discussão sobre a proposta de uma nova lei de imigração no Brasil, a qual foi sancionada com vetos, em maio de 2017. Nessa perspectiva, a Pastoral do Migrante tem sido um destes espaços abertos ao debate sobre diferentes questões que envolvem a migração no Brasil (SILVA, 2005, p. 25).

A formação de associações nos locais onde residem é outro exemplo de participação e de empoderamento dos haitianos, objetivando criar canais de diálogo com o contexto brasileiro, já que o Brasil é, no momento, uma das “pátrias que lhes dá o pão”, como acertadamente definem os scalabrinianos(as) a condição do migrante. Porém, não somente o pão da prosperidade material, mas também a possibilidade de trocas e recriações culturais.

Considerações finais

Ficar, reemigrar, retornar temporariamente, “circular” entre o Brasil e o Haiti ou emigrar para outro país são possibilidades que parecem expressar as diferentes faces da imigração haitiana no Brasil, com suas dificuldades de inserção sociocultural (FERNANDES; CASTRO, 2016, p. 480). Considerando que a imprevisibilidade e a variabilidade são elementos presentes nos processos migratórios, no caso dos haitianos também não poderia ser diferente.

Seja como forma de manutenção ou de direcionamento de fluxos migratórios, redes sociais podem ser um fator decisivo nos processos de inserção de imigrantes num novo contexto, particularmente naqueles marcados pelo preconceito de raça e classe, como é o caso brasileiro. Nesse sentido, a rede pode minorar os impactos da inserção socioeconômica e cultural, na medida em que ela acumula um “capital social”, colocando em circulação informações sobre oferta de trabalho e disponibilidade de serviços oferecidos por organizações não governamentais, como é o caso da Pastoral do Migrante.

A centralidade desta instituição no acolhimento dos haitianos no Brasil deveu-se mais à ausência de políticas públicas do que à sua especificidade religiosa, já que grande parte deles não se declarou católica. Vale notar que a passagem de muitos deles pela Pastoral não se restringiu à busca de alojamento, já que tal assistência lhes foi oferecida pela referida instituição inicialmente em momentos emergenciais, quando grandes contingentes de imigrantes chegaram à sua porta, depois que foram liberados pela Polícia Federal na Fronteira Norte. No entanto, o acolhimento oferecido aos imigrantes pela rede da Pastoral extrapola estes momentos emergenciais, abrangendo uma gama de serviços sociais, jurídicos, psicológicos, religiosos e culturais. Já da parte do Estado brasileiro, o acolhimento, com raras exceções, tem se limitado à entrega de um documento provisório ao imigrante (PEREIRA, 2016, p. 119).

Assim, nesse contexto de falta ou de limitações nas políticas públicas existentes, é notório que os serviços oferecidos pela Pastoral tenham sido considerados bons, para 46,4% dos entrevistados, e regulares, para 14,0%. Apesar das limitações apontadas pelos próprios imigrantes, ainda assim, muitos retornam, mesmo que temporariamente, em busca de alguma orientação ou para festejar e reafirmar sua identidade nacional, étnica e cultural, como é o caso da festa da bandeira no dia 18 de maio e da independência do Haiti, no dia 01 de janeiro. Nesse sentido, a rede de acolhida católica é incorporada pelos imigrantes, independentemente de sua afiliação religiosa, e se interconecta com outras redes, atravessando fronteiras nacionais, pois eles sabem que poderão contar com este apoio, sempre que precisarem.

Enquanto alguns desses haitianos fazem projetos para o futuro no Brasil, ainda que sejam de curto prazo, outros partem para outras terras, onde certamente poderão contar com o apoio de alguma rede, seja ela migratória, familiar, religiosa ou “virtual”, pois, na chamada “aldeia global”, migrantes estão cada vez mais interconectados, compartilhando

informações, reclamando direitos e realimentando laços afetivos, que a distância e o tempo talvez pudessem enfraquecer. Em todos os casos, é a migração fomentando novas conexões e possibilidades de múltiplas trocas.

Referências

- BAENINGER, R. Migração internacional: elementos teóricos para o debate. In: BAENINGER, R. et al. (Org.). **Imigração haitiana no Brasil**. Jundiá: Paco Editorial, 2016. p. 13-43.
- COTINGUIBA, G. C. **Imigração haitiana para o Brasil – a relação entre trabalho e processos migratórios**. 2014. 154 f. Dissertação (Mestrado em História e Estudos Culturais) – Universidade Federal de Rondônia – Unir, Porto Velho, 2014.
- COSTA, G. Haitianos no Brasil. In: CUTTI, D. et al. (Org.). **Migração, trabalho e cidadania**. São Paulo: Educ, 2015. p. 59-87.
- _____. **Memória da chegada de imigrantes haitianos a Manaus, 2010-2014**: presença da Pastoral do Migrante. São Paulo: CEM, 2016 (Cadernos de Migração, n. 8).
- FERNANDES, D.; CASTRO, M. C. G. de. A integração na perspectiva do enriquecimento mútuo: experiências dos que emigram e os desafios dos que acolhem. In: BAENINGER, R. et al. (Org.). **Imigração haitiana no Brasil**. Jundiá: Paco Editorial, 2016. p. 467-486.
- FERNANDES, D.; FARIA, A. V. A diáspora haitiana no Brasil: processo de entrada, características e perfil. In: BAENINGER, R. et al. (Org.). **Imigração haitiana no Brasil**. Jundiá: Paco Editorial, 2016. p. 95-111.
- GAUDEMAR, J.-P. de. **Mobilidade do trabalho e acumulação do capital**. Lisboa: Editora Estampa, 1977.
- GODOY, G. G. de. O caso dos haitianos no Brasil e a via da proteção humanitária complementar. In: RAMOS, A. de C.; RODRIGUES, G.; ALMEIDA, G. A. de (Org.). **60 anos de ACNUR: perspectivas de futuro**. São Paulo: Editora CLA Cultural, 2011.
- GONÇALVES, A. J.; CUTTI, D. Seminário João XXIII e Centro de Estudos Migratórios. Memória de um passado recente. **Travessia**, n. 52, p. 17-24, maio/ago. 2005.
- HANDERSON, J. **Diáspora**. As dinâmicas da mobilidade haitiana no Brasil, no Suriname e na Guiana francesa. 2015. 429 f. Tese (Doutorado em Antropologia Social) – Programa de Pós-Graduação em Antropologia Social do Museu Nacional, UFRJ, Rio de Janeiro, 2015.
- KELLY, P. F. Social and cultural capital in the urban ghetto: implications for the economic sociology of immigration. In: PORTES, A. (Org.). **The economic sociology of immigration**. New York: Russel Sage, 1995.
- MAMED, L.; LIMA, E. O. de. Movimento de trabalhadores haitianos para o Brasil nos últimos cinco anos: a rota de acesso pela Amazônia Sul Ocidental e o acampamento público de imigrantes do Acre. In: BAENINGER, R. et al. (Org.). **Imigração haitiana no Brasil**. Jundiá: Paco Editorial, 2016. p.113-171.
- MAGALHÃES, L. F. A. Imigração haitiana no estado de Santa Catarina: contradições da inserção laboral. In: BAENINGER, R. et al. (Org.). **Imigração haitiana no Brasil**. Jundiá: Paco Editorial, 2016. p. 505-524.
- MARTES, A. C. B. **Brasileiros nos Estados Unidos**: um estudo sobre imigrantes em Massachusetts. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

MASSEY, D. Economic development and international migration in comparative perspective. **Population and Development Review**, v. 14, n. 3, p. 383-413, 1988.

MASSEY, D. et al. **Worlds in motion: understanding international migration at the end of the millennium**. New York: Oxford University Press, 1998.

MELO ROSA, R. de. Subjetividade e inversão do racismo: um estudo de caso sobre os haitianos na República Dominicana. **Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana**, ano XVIII, n. 34, p. 99-112, jan./jun. 2010.

PARISE, P. A Missão Paz e a acolhida a imigrantes haitianos e haitianas em São Paulo. In: BAENINGER, R. et al. (Org.). **Imigração haitiana no Brasil**. Jundiaí: Paco Editorial, 2016. p. 409-425.

PATARRA, N. L. O Brasil: país de imigração? **Metropolis**, Revista Eletrônica de Estudos Urbanos e Regionais, ano 3, n. 9, p. 8-18, 2012.

PENTINAT, S. B. El Estatuto jurídico de protección internacional de los refugiados ambientales. **Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana**, ano XIX, n. 36, p. 11-48, jan./jun. 2011.

PEREIRA, J. C. Acolhida a migrantes e refugiados: a ética da Pastoral do Migrante e os desafios para a democracia no Brasil. **Travessia**, Revista do Migrante, ano XXIX, n. 79, p. 101-126, jul./dez. 2016.

PERUSEK, G. Haitian emigration in the early twentieth century. **Internacional Migration Review**, v. XVIII, n. 1, p. 4-18, 1984.

PIMENTEL, M. L.; COTINGUIBA, G. C. Elementos etnográficos sobre imigração na Amazônia: inserção social de haitianos em Porto Velho. **Temas de Antropología y Migración**, n. 7, p. 31-55, Diciembre 2014.

PRADO, E. J. P.; COELHO, R. (Org.). **Migrações e trabalho**. Brasília: Ministério Público do Trabalho, 2015.

SAYAD, A. **A imigração e os paradoxos da alteridade**. São Paulo: Edusp, 1998.

_____. O retorno: elemento constitutivo da condição do imigrante. **Travessia**, ano XIII, número especial, janeiro 2000.

SASSEN, S. **The mobility labor and capital**. Cambridge: Cambridge University Press, 1988.

SCHILLER, N. G.; BARCH, L.; BLANC, C. S. From immigrant to transmigrant: theorizing transnational migration. **Anthropological Quarterly**, v. 68, n. 1, jan. 1995.

SEGUY, F. **A catástrofe de janeiro de 2010, a “Internacional Comunitária” e a recolonização do Haiti**. 2014. 399 f. Tese (Doutorado em Sociologia) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Estadual de Campinas – Unicamp, Campinas, 2014.

SEYFERTH, G. A dimensão cultural da imigração. **RBCS**, v. 26, n. 77, p. 47-62, outubro 2011.

SILVA, M. A. M. Pastoral dos Migrantes: peregrinos da resistência. **Travessia**, n. 52, p. 25-32, maio/ago. 2005.

SILVA, S. A. Haitianos em Manaus: mercado de trabalho e exercício da cidadania. In: SILVA, S. A.; ASSIS, G. O. (Org.). **Em busca do Eldorado: o Brasil no contexto das migrações nacionais e internacionais**. Manaus: EDUA, 2016. p.183-205.

_____. Fronteira amazônica: passagem obrigatória para os haitianos. **REMHU**, ano XXIII, n. 44, p. 119-134, jan./jun. 2015.

_____. Brazil, a new Eldorado for immigrants? The case of Haitians and the immigration policy. **Urbanities**, v. 3, n. 2, p. 03-18, novembro 2013.

_____. *Aqui começa o Brasil: haitianos na triplice fronteira e Manaus*. In: SILVA, S. A. (Org.). **Migrações na Pan-Amazônia** – fluxos, fronteiras e processos socioculturais. São Paulo: Hucitec/Fapeam, 2012. p.300-322.

_____. **Virgem/Mãe/Terra**. Festas e tradições bolivianas na metrópole. São Paulo: Hucitec, 2003.

SILIÉ, R. **La nueva inmigración haitiana**. Santo Domingo, República Dominicana: Ediciones Flacso, 2002.

TILLY, C. Migration in modern European history. In: MCNEILL, W. H.; ADAMS, R. S. (Org.). **Human migration, patterns and policies**. Bloomington: Indiana University Press, 1978. p.48-72.

_____. Transplanted networks. In: YANS-MACLAUGHLIN, V. (Org.). **Immigration reconsidered: history, sociology and politics**. Oxford: Oxford University Press, 1990. p. 79-95.

TRUZZI, O. Redes em processos migratórios. **Tempo Social**, Revista de Sociologia da USP, v. 20, n.1, p. 199-218, 2008.

Sobre o autor

Sidney Antonio da Silva é doutor em Antropologia Social pela Universidade de São Paulo (USP). Professor do Departamento e do Programa de Pós-Graduação em Antropologia Social da Universidade Federal do Amazonas (Ufam).

Endereço para correspondência

Av. José de Arimatéia, 290, apto. 1504, Aleixo
69060-081 – Manaus-AM, Brasil

Abstract

Immigration and host networks: the case of Haitians in Brazil

This paper aims to analyze the role of host networks in the migration process of Haitians to Brazil, trying to understand the extent to which these networks played a central role in the management and communication of the issues engendered by this immigration in the country and, at the same time, if it was able of facilitating their mobility in Brazil, providing feedback to the migratory flow that began in 2010. Based on data collected from the Border, in Manaus and in some Brazilian cities, where 279 questionnaires were filled out, gathering information about the Haitian migrants present in Brazil, as well as their absent families, whether in Haiti or in another country, it was possible to build the hypothesis that without these host networks the arrival and mobility of these immigrants in Brazil would have been much more difficult than it really was, because of the lack of public policies for hosting and sociocultural insertion.

Keywords: Haitians immigration. Social networks. Brazil.

Resumen

Inmigración y redes de acogida: el caso de los haitianos en Brasil

Este trabajo tiene como objetivo analizar el papel de las redes de acogida en el proceso migratorio de los haitianos en Brasil e indagar en qué medida esas redes han tenido un papel central en la gestión de esta inmigración y en el diálogo en torno a los problemas engendrados por ella en el país y, al mismo tiempo, evaluar en rol que ellas han tenido para facilitar la movilidad de estos migrantes en Brasil, además de retroalimentar la migración que ha sido significativa desde 2010. A partir de los datos recogidos en la frontera, en Manaus y en algunas ciudades brasileñas, donde se aplicaron 279 cuestionarios que recopilan información sobre los migrantes haitianos presentes en Brasil —así como la familia ausente, ya sea en Haití o en otro país—, fue posible construir la hipótesis de que, sin las redes de acogida, la llegada y la movilidad de estos inmigrantes en Brasil hubiera sido mucho más problemática de lo que realmente ha sido, debido a la falta de políticas públicas de acogida y de integración sociocultural.

Palabras clave: Inmigración haitiana. Redes migratorias. Acogida. Brasil.

Recebido para publicação em 12/07/2016

Aceito para publicação em 19/06/2017

Migração de crise: a migração haitiana para o Brasil

Rosana Baeninger*
Roberta Peres**

Este artigo tem como principal objetivo o estudo da emigração de haitianos e haitianas para o Brasil, a partir da perspectiva teórica das migrações de crise (SIMON, 1995; CLOCHARD, 2007). Parte-se da reconstrução do panorama emigratório do Haiti até a consolidação do Brasil como espaço estratégico deste fluxo imigratório, seja como país de destino ou de trânsito (FERNANDES et al., 2014; BAENINGER; PERES, 2015). Diante do complexo cenário das migrações internacionais no país, utiliza-se o aporte de metodologias mistas (ARIZA; GANDINI, 2012) com análises de registros administrativos brasileiros e também de pesquisa de campo. O perfil sociodemográfico desses imigrantes revela especificidades importantes, como sua condição documentada a partir da concessão de vistos humanitários pelo governo brasileiro ou de solicitações de refúgio. Esta característica dos imigrantes haitianos no Brasil sustenta uma dinâmica diferenciada em relação a outros contingentes migrantes no país, como sua inserção no mercado de trabalho formal e sua migração interna. A presença haitiana no Brasil denota a complexidade do campo social da migração de crise e seus desafios na lógica internacional da emigração de países periféricos para a periferia do capital (BASSO, 2003).

Palavras-chaves: Migração internacional. Migração haitiana. Migração de crise.

* Departamento de Demografia, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas e Núcleo de Estudos de População “Elza Berquó” (Nepo), Universidade Estadual de Campinas (Unicamp), Campinas-SP, Brasil (baeninger@nepo.unicamp.br).

** Núcleo de Estudos de População “Elza Berquó” (Nepo), Universidade Estadual de Campinas (Unicamp), Campinas-SP, Brasil (roberta@nepo.unicamp.br).

Introdução

Este artigo compõe as discussões teóricas e metodológicas do Observatório das Migrações em São Paulo (Nepo/Unicamp-Fapesp-CNPq), pesquisa que contempla como perspectiva teórica as migrações transnacionais para o estudo das migrações internacionais contemporâneas. Nesse sentido, o objetivo deste artigo é apontar a necessidade de se considerar a perspectiva transnacional também para análise da imigração haitiana no Brasil. O conceito de migração de crise (SIMON, 1995) assume – como conceito teórico – o eixo estruturador das reflexões aqui.

O cenário recente da imigração internacional no Brasil contempla o fluxo de imigrantes haitianos a partir de 2010. Esta nova imigração representa a inserção do país na rota das migrações transnacionais no século 21 (GUARNIZO et al., 2003), refletindo, de um lado, o processo emigratório histórico do Haiti (BRODWIN, 2003; CHARLES, 1992; LAGUERRE, 1998) e, de outro, as restrições dos Estados Unidos e Europa para a recepção dessa imigração. Busca-se compreender a entrada do Brasil na emigração do Haiti, seja como país de destino ou de trânsito (FERNANDES et al., 2011) no âmbito da migração de crise (SIMON, 1995; CLOCHARD, 2007).

Do ponto de vista metodológico, o estudo da imigração haitiana – cujas entradas se deram depois do Censo Demográfico de 2010 – exige a exploração de diferentes fontes de dados, incorporando a perspectiva de metodologias mistas para sua análise (ARIZA; GANDINI, 2012). As metodologias mistas consistem em explorar diferentes dimensões que podem ser analisadas a partir de fontes primárias e fontes de dados secundários para a apreensão da complexidade e das especificidades do fenômeno migratório, tais como tipo de visto, localidade de entrada (fronteira ou aeroporto), remessas e características sociodemográficas de contingentes imigrantes. De fato, tais especificidades do fluxo migratório de haitianos e haitianas no Brasil exigem a utilização de variadas fontes de dados, bem como de metodologias qualitativas que permitam nos aproximar justamente das especificidades dessa imigração.

As análises teóricas dialogam com as evidências empíricas baseadas nos registros administrativos do governo federal – Ministério da Justiça e Segurança Pública, Departamento da Polícia Federal, Ministério do Trabalho – e em informações de pesquisa de campo realizada em diferentes Unidades da Federação, contemplando espaços migratórios de norte a sul do país.

Aspectos teóricos

Para a análise das migrações internacionais na contemporaneidade, a própria construção do fenômeno social em sua articulação escalar transnacional redefine conceitos e perspectivas teóricas explicativas. A complexidade e a diversidade do processo de redistribuição da população em âmbito mundial têm apontado para a necessidade crescente

da ampliação do entendimento dos processos migratórios, incorporando o que ocorre fora das fronteiras nacionais (SASSEN, 2010). Dois aspectos teóricos são relevantes nesta perspectiva: a dimensão transnacional dos processos migratórios (PORTES, 1999); e a consequente ruptura com o nacionalismo metodológico (WIMMER; GLICK-SCHILLER, 2003; GUARNIZO, et al., 2003; SASSEN, 2010).

Wimmer e Glick-Schiller (2003) denominam de “nacionalismo metodológico” a perspectiva analítica das ciências sociais sempre comprometida, desde sua institucionalização, com o Estado-nação e a formação dos espaços nacionais – a construção da ordem nacional. Segundo as autoras, este recorte epistemológico não incluiu processos transnacionais que compõem os processos sociais vigentes no Estado-nação. No caso das migrações internacionais, o nacionalismo metodológico gerou categorias como o estrangeiro/estranho, aquele que ameaça a lealdade a um Estado-nação que lhe outorga direitos (WIMMER; GLICK-SCHILLER, 2003) e, por isso, o(a) imigrante precisa ser assimilado(a), conferindo o pertencimento dos indivíduos a determinado Estado-nação.

Levitt e Glick-Schiller (2007) apontam a emergência de processos sociais que cruzam as fronteiras geográficas, culturais e políticas dos países de origem e de destino, a partir do envolvimento simultâneo dos migrantes, ou ainda, “transmigrantes”, nessas duas sociedades. As autoras enfatizam, portanto, a necessidade de uma mudança no paradigma dos estudos sobre as migrações internacionais: da assimilação para o do transnacionalismo. Sassen (2010) afirma que a superação metodológica – para o entendimento de processos externos que condicionam práticas sociais em espaços nacionais – está no estudo das cidades no contexto da globalização, pois, dentre os efeitos sociais da globalização nas cidades, estão as migrações internacionais (SASSEN, 1988). A autora denomina de “estatismo enraizado” a perspectiva teórica que aborda “a correspondência presumida do território nacional com os processos sociais e a implicação associada de que o nacional e o não-nacional são condições mutuamente excludentes” (SASSEN, 1988, p. 89).

É importante reter aqui que a partir desses lugares inseridos na lógica da produção global se desencadeia uma nova configuração migratória internacional e nacional, com diversas modalidades de fluxos migratórios (DUMONT, 2006; WENDEN, 2001), incluindo-se os movimentos migratórios de refugiados e daqueles relacionados à crise humanitária ou mesmo ambiental. À medida que as localidades se inserem na lógica global, as migrações internacionais tenderão a se intensificar, correspondendo às transformações oriundas da reestruturação do capitalismo global (SASSEN, 2010), da inserção dos países na geopolítica mundial e suas políticas migratórias (HAMMER, 2009) e do consequente papel que assumem tais localidades na divisão internacional do trabalho (SANTOS, 2002).

Canales (2015) aponta a importância da migração como um sistema global translocal e transnacional de reprodução social, com articulações entre lugares de origem e destino por meio de um sistema de classes global e transnacionalizado. De acordo com o autor, a reprodução social de imigrantes passa também a ser globalizada, com a migração internacional produzindo a intersecção entre os processos locais de reprodução social,

interconectando a reprodução social de uns e outros no contexto global das desigualdades sociais.

No caso brasileiro, as análises acerca da imigração haitiana trazem à tona aspectos teóricos importantes para sua compreensão, dentre os quais, o aumento do deslocamento de refugiados, de deslocados internos (SIMON, 1995; CLOCHARD, 2007), as novas rotas migratórias no mundo (BASSO, 2003), o debate acerca do nacionalismo metodológico (WIMMER; GLICK-SCHILLER, 2003), a imigração de países periféricos para a periferia do capital (BASSO, 2003) e a consequente inserção do Brasil nas migrações do século XXI (PATARRA, 2012; FERNANDES; RIBEIRO, 2015). Tais elementos se interconectam para o entendimento da imigração haitiana no Brasil, a qual é aqui analisada sob o enfoque da migração de crise (SIMON, 1995). Um aspecto importante no processo imigratório do Haiti para o Brasil é a presença do Estado na configuração do campo social (BOURDIEU, 2003) dessa imigração e da política migratória (HAMMAR, 2009). A emigração do Haiti se configura como elemento histórico construído socialmente no país de origem – elemento que compõe a definição da migração de crise para Clochard (2007), bem como pelo Estado brasileiro ter adotado o visto humanitário (e não a condição de refugiados/refugiadas) para a recepção da imigração haitiana, indicando a política migratória adotada para solucionar a crise do tema migratório no destino.

Embora o fluxo de imigrantes haitianos e haitianas no Brasil não utilize a categoria jurídica de refugiados para sua permanência no país – decisão do governo brasileiro adotando a concessão de visto humanitário para este contingente migratório –, do ponto de vista teórico, as interpretações dessa imigração envolvem a migração de crise (SIMON, 1995; CLOCHARD, 2007), mesmo que este conceito seja adotado para análises de populações refugiadas e deslocadas internas (CLOCHARD, 2007). A definição da migração de crise se ancora em fenômeno condicionado socialmente e que reflete problemas econômicos, políticos, civis, religiosos, ideológicos e humanitários (SIMON, 1995; CLOCHARD, 2007).

Na ampliação do conceito de migração de crise, consideramos o escopo teórico-conceitual dessa migração, incorporando imigrantes com a condição jurídica de refugiado, imigrantes solicitantes de refúgio, imigrantes com “refúgio humanitário”, crise humanitária e imigrantes refugiados ambientais. Estas categorias revelam a presença histórica da “crise” na origem do fluxo migratório – com a conotação de uma “migração forçada” – e requerem instrumentos jurídicos no país de destino para o enfrentamento da “crise” migratória atribuída ao país de origem, mas que revela também a crise na sociedade receptora, despreparada para enfrentar essa imigração. Contudo, é importante destacar que essas categorizações estão pautadas em convenções internacionais, pois as distintas formas de “refúgio”, como as elencadas anteriormente, estão absolutamente articuladas com “imigrantes econômicos” (LUBKEMANN, 2001), retratando o funcionamento do mercado global e do mercado de trabalho imigrante dentro de relações hierárquicas (BASSO, 2003).

Assim, entendemos que as condições sociais históricas reproduzem a migração de crise no Haiti, assentada em um forte processo emigratório. A revolução e a independência

do Haiti, segundo Zephir (2004), podem ser consideradas o período mais crucial da história do país. Para Covarrubias (2010), o desenvolvimento do capitalismo no Haiti resulta do comércio colonial, das revoltas escravas, da independência e da marginalização do país, criando hierarquias étnicas e de classe no Haiti, elementos da apropriação pelo capital da mobilidade internacional da força de trabalho haitiana. Grodin (1985, p. 87) afirma que “o Haiti continua atado a uma rede de dependência múltipla, a um conjunto de relações de dominação que têm como força motriz o capitalismo em escala mundial”.

Outro ponto importante é que o Haiti se constrói historicamente com a presença econômica e militar estrangeira (CASTOR, 2008; SEGUY, 2014), com o domínio colonial no século XVIII (JAMES, 2010), com o controle político e militar dos Estados Unidos no século XX (CASTOR, 1971) e com a presença brasileira no início do século XXI (LUCE, 2011; MAGALHÃES, 2014). Assim, seus processos emigratórios vinculam-se também a tais presenças militares em território haitiano.

O Brasil consiste no quarto processo da emigração haitiana no continente. Magalhães (2014) sintetiza, a partir de Castor (1971, 2008), que o primeiro fluxo emigratório ocorreu em direção à República Dominicana no final do século XIX até os anos 1930; o segundo fluxo de emigrantes foi para Cuba, entre 1915-1930; e o terceiro teve como destino os Estados Unidos, em especial, a partir de 1960. Essa característica de país de emigração, a conjuntura econômica internacional, a presença militar brasileira, a dependência das remessas (STEPICK et al., 2001; MAGALHÃES, 2014) e as restrições à entrada de imigrantes nos Estados Unidos e França, destinos primazes da emigração do Haiti, são elementos importantes que inseriram o Brasil na rota da emigração haitiana (FERNANDES et al., 2011; PATARRA, 2012).

À migração de crise corresponde um campo social (BOURDIEU, 2003) da migração, entre origem, etapas e destino, que reflete um microcosmo dentro do espaço global: um espaço de disputas e de poder entre os diferentes agentes da estrutura social, com a circulação de capital econômico, simbólico, social e humano. A migração de crise é socialmente construída na origem (SIMON, 1995; CLOCHARD, 2007), mas também anuncia a crise migratória no destino, por meio dos regimes de controle migratório e das restrições à imigração (DE HASS, 2010) e suas formas de regulamentação, como o visto humanitário no Brasil e as precárias condições de vida que aqui se encontram os(as) imigrantes do Haiti.

O caso da imigração haitiana para o Brasil é, portanto, emblemático da migração de crise, entendendo-a no âmbito do campo social da migração (BAENINGER, 2015), em um campo de forças e disputas que perpassam espaços migratórios entre origem-etapas-destino-trânsito, agentes e atores institucionais, relações socioeconômico-políticas transnacionais – processos estes engendrados na conformação social dessa migração internacional.

Na origem migratória, a emigração para o Brasil teve como ponto de partida o terremoto de 2010, mesmo sendo a emigração componente histórico daquele país (HANDERSON, 2015). A presença militar brasileira no Haiti, fator importante para compreensão da migração de crise na origem do fluxo migratório, contribuiu para a vinda de haitianos ao

país (METZNER, 2014; FERNANDES et al., 2011; FERNANDES, 2014; COTINGUIBA, 2014; HANDERSON, 2015; SEGUY, 2014). De acordo com Luce (2007, p. 48), “ao assumir o comando da Minustah (Missão Internacional das Nações Unidas para a Estabilização no Haiti) e o envio de maior contingente de tropas ao Haiti, o Brasil poupou maior esforço dos Estados Unidos [...]. Por esta razão, a Minustah veio a se constituir no principal elemento de cooperação do governo brasileiro com o Departamento de Estado na estabilização da conflitividade social da América Latina”. Assim, o Brasil como destino para a emigração do Haiti acrescenta à migração de crise dimensão importante: a presença militar brasileira na origem do fluxo migratório foi fator determinante para – no destino migratório – o governo brasileiro criar resoluções normativas e documentar imigrantes do Haiti com o visto humanitário e carteira de trabalho para entrarem, permanecerem e circularem de forma regularizada no país. No campo social dessa migração as relações de poder se estabelecem fortemente entre os Estados.

Na mudança de rota dessa emigração haitiana, a entrada desses imigrantes no Brasil inicia-se em 2010, com um grupo de estudantes haitianos (SILVA, 2012) e se reforça nos anos subsequentes. As dificuldades em se conseguir o visto no Haiti, na Embaixada Brasileira em Porto Príncipe até 2015, gerou uma trajetória de entrada dessa imigração pela fronteira brasileira (PATARRA, 2012; FERNANDES, 2015; SILVA, 2015). Assim, a crise migratória no país de destino foi revelada a partir da presença haitiana no Brasil, que encontrou uma sociedade despreparada e antiquada em termos de sua legislação migratória, de sua capacidade em dimensionar e mensurar o fluxo migratório, na falta de políticas de acolhimento e de emprego, no preconceito, no racismo e na manifestação de xenofobia¹ em relação a essa população imigrante. O reflexo imediato disso foi o redesenho da fronteira brasileira – espaço predominante, até então, de trânsito entre países vizinhos – que se tornou a porta de entrada da imigração transnacional haitiana e, posteriormente, senegalesa, entre 2011 e 2015. A trajetória migratória pela fronteira indicava o não recebimento do visto no Haiti, implicando solicitar a “condição de refugiado”, ao entrar no Brasil, e, posteriormente, se autorizado, ter a concessão do visto humanitário: representação simbólica da migração de crise no campo social dessa imigração.

A discussão acerca da concessão do visto humanitário para imigrantes haitianos e haitianas – e não a concessão do visto de refugiado –, para os órgãos federais, se pauta no “mito do terremoto”. Ou seja, na interpretação governamental, este é o motivo principal dessa emigração para o Brasil e, portanto, não se traduz – dentre os critérios para a concessão do visto de refúgio – em perseguição política, guerras ou perseguição e conflitos de qualquer natureza, como expressa a Convenção de 1951 e o Protocolo de 1967 das Nações Unidas. Trata-se, para as autoridades brasileiras, de uma questão de acolhimento por questões humanitárias e, desse modo, as solicitações de refúgio são encaminhadas a princípio ao Comitê Nacional para os Refugiados (Conare) e, com base na Resolução Recomendada

¹ A situação vivenciada por imigrantes haitianos/haitianas com violências verbais e físicas são exemplos de manifestações de xenofobia. Em agosto de 2015, seis imigrantes haitianos foram baleados em São Paulo (CARTA CAPITAL, 2015).

(RR) n. 08/2006,² transmitidas ao Conselho Nacional de Imigração (CNIg). Contudo, é preciso atentar para o fato de que à presença militar brasileira no Haiti – e ao seu propósito de missão de paz –, obviamente, não caberia, do ponto de vista do governo brasileiro, a concessão de visto de refugiado em decorrência da violência que assola o país. Os vistos humanitários continuam, após sete anos, baseando-se nas dificuldades de reconstrução do país em função do terremoto como causa da emigração haitiana para o Brasil. Ressalta-se ainda que o CNIg prorrogou até outubro de 2017 a Resolução Normativa n. 97/2012, que concede os vistos em caráter humanitário para imigrantes haitianos e haitianas.

A escolha do Brasil como país de destino compõe um movimento geopolítico transnacional, em que à periferia do capital dirigir-se-ão, cada vez mais, os fluxos dos países periféricos (BASSO, 2003). Assim, o entendimento do fenômeno migratório requer que se considerem processos que atravessam os Estados-nação (WIMMER; GLICK-SCHILLER, 2003; GUARNIZO et al., 2003; SASSEN, 2010). Entretanto, no caso das políticas migratórias adotadas pelos países, há o reforço das fronteiras do Estado-nação, com a adoção de *regulation policy* como política migratória – no nosso entendimento, mais uma característica da migração de crise – e não a *immigrant policy* (HAMMAR, 2009; MOREIRA, 2009). Este é também o caso da imigração haitiana no Brasil. Na condição de imigrante-trabalhador, com visto humanitário e com carteira de trabalho, os haitianos e haitianas têm enfrentado, contraditoriamente, uma dura trajetória para sua inserção laboral no país (SILVA, 2012; HANDERSON, 2015), denotando a complexidade da migração de crise da imigração haitiana no contexto nacional.

Abordagens metodológicas para acompanhar a imigração haitiana no Brasil

A exposição do país à chegada do novo contingente imigrante vindo do Haiti, a partir de 2010, alertou governo, acadêmicos e a sociedade para a importância de acompanhar essa imigração a partir de diferentes fontes de dados, que possam retratar o cenário atual e as condições de vida dessa população. Considerando se tratar de uma decisão política brasileira a permanência de haitianos e haitianas no Brasil com o visto humanitário, tal situação forçou o governo a enfrentar questões como a criação de uma Lei de Migração, sancionada pelo presidente da República em 24 de maio de 2017, em substituição ao Estatuto do Estrangeiro (Lei n. 6815/80).

A chegada crescente de imigrantes internacionais possibilitou a divulgação de informações, anteriormente pouco divulgadas, baseadas em registros administrativos. No caso da imigração haitiana, sua chegada ocorreu após a realização do Censo Demográfico de 2010, que, portanto, não captou essa e outra imigração com entradas a partir daquele ano.

Os cenários migratórios internacionais, em especial os de refúgio, estão cada vez mais dinâmicos e complexos, gerando enormes desafios para identificação e análise de

² A Resolução Recomendada n. 08/2006 refere-se a pedidos de refúgio feitos ao Conare que não sejam passíveis de concessão, mas que, a critério do Comitê, os estrangeiros em questão possam permanecer no Brasil por razões humanitárias.

tais processos migratórios. Ariza e Gandini (2012, p. 497) destacam a importância de metodologias mistas, definidas pelas autoras como “estratégia metodológica comparativo-qualitativa” para captar a complexidade do fenômeno migratório, superar o nacionalismo metodológico para a compreensão das migrações internacionais, inclusive com pesquisas comparativas, e para identificar especificidades de contingentes migrantes, a partir de suas trajetórias migratórias ou de sua inserção laboral nos espaços de destino e de trânsito migratório. A metodologia mista proposta por Ariza e Gandini (2012)³ traz um conjunto de recuperação de dados primários e secundários para identificar as novas configurações do fenômeno migratório; as informações qualitativas são de suma importância para se aprofundarem dimensões presentes nas relações sociais da migração que levantamentos secundários não permitem identificar. Segundo as autoras,

[...] a complexidade do fenômeno migratório, seu caráter multifatorial, a diversificação e a magnitude alcançadas no cenário mundial atual, demandam com afinco a ampliação dos recursos metodológicos e empíricos com que contamos [...] a metodologia mista proposta busca integrar alguns dos mais importantes recursos de ambas abordagens metodológicas - quantitativa e qualitativa - acerca das migrações internacionais (ARIZA; GANDINI, 2012, p. 526-527).

O novo cenário da migração internacional de e para o Brasil, do final do século XX e início do XXI, tem sido construído, em grande medida, a partir de dados censitários e suas estimativas (CARVALHO, 1996; OLIVEIRA et al., 1996; PATARRA, 2005; GARCIA, 2013). Contudo, os desafios se apresentam de forma evidente, sobretudo, para a identificação da entrada de imigrantes após a realização do Censo Demográfico de 2010, bem como para a construção do panorama de fluxos migratórios que entram no Brasil a partir de outros países da América Latina e de suas áreas de fronteira, como a imigração haitiana (PATARRA, 2012; FERNANDES, 2014; SILVA, 2012; ICMPTD, 2016; MESQUITA; BAENINGER, 2016).

Nesse contexto de aumento de contingentes imigrantes chegando ao país e incremento da complexidade desses processos sociais, os registros administrativos passam a constituir fontes básicas para identificar a imigração em anos recentes (OBMigra/CNig-MTb).⁴ No Brasil tem sido possível explorar os dados de entradas e saídas de estrangeiros pelos postos de controle do Departamento da Polícia Federal/Ministério da Justiça e Segurança Pública – Sistema de Cadastro de Registros de Estrangeiros (Sincre) e Sistema de Tráfego Internacional (STI) –, bem como os registros de autorização de trabalho a estrangeiros concedidos pelo Conselho Nacional de Imigração (CNig) do Ministério do Trabalho.

³ Não se trata da aplicação dos “*mixed methods*” propostos por Johnson e Onwuegbuzie (2004), Johnson et al. (2007), Axinn e Pearce (2007), dentre outros autores, mas sim de uma combinação de diferentes fontes de dados – qualitativas e quantitativas – que possam oferecer subsídios para a interpretação dos processos sociais migratórios, levando em conta suas variadas dimensões e complexidade enquanto fenômeno social.

⁴ Disponível em: <<http://obmigra.mte.gov.br/index.php/relatorios-cgig-e-cnig>>.

No caso desses registros administrativos, Oliveira et al. (1996) já produziram análises a partir destes dados, bem como Baeninger e Leoney (2001) para o período de 1993-2000. No caso das autorizações de trabalho a estrangeiros no Brasil, as informações passaram a estar disponíveis e atualizadas ano a ano na página do CNIg desde 2003. Para o STI e o Sincro, a possibilidade de sua utilização foi novamente viabilizada, em 2015, pelo OBMigra – Observatório das Migrações Internacionais/CNIg – Ministério do Trabalho/Ministério da Justiça e Segurança Pública.⁵ Tivemos também a possibilidade de acesso à base de dados destes registros, de forma desagregada, por meio de nossa participação no Projeto Migração Transfronteiriça no Brasil (MT Brasil), do International Centre for Migration Policy Development (ICMPD/União Europeia) e Ministério da Justiça e Segurança Pública,⁶ atualizando as entradas e saídas de estrangeiros no país ano a ano para o período 2000-2015.

Deve-se ressaltar que tais registros administrativos federais foram concebidos e formatados à luz do Estatuto do Estrangeiro (Lei n. 6.815/80), tendo como principal objetivo registrar cada um dos estrangeiros que ingressem no país pelos postos de controles terrestres, marítimos e aeroportuários. No caso do STI, o registro ocorre no momento da chegada a um dos postos de controle, incluindo todos os tipos de vistos, inclusive turistas e solicitantes de refúgio.⁷ No caso do Sincro, o estrangeiro documentado – visto temporário ou permanente – tem até 30 dias para fazer seu registro para obtenção do Registro Nacional de Estrangeiros (RNE). Trata-se, portanto, de um importante conjunto de informações que permitem indicar as tendências da imigração no país, em especial em períodos intercensitários.

No caso do Sincro, uma das principais potencialidades desta base de dados – com informações desagregadas a partir de 2000 até 2015 – refere-se às descrições dos amplos legais que definem o *status* de permanência desses estrangeiros no país e o local de entrada e de residência de imigrantes documentados. Embora correspondam à entrada de imigrantes com vistos permanente e temporário, sem a indicação do tempo de permanência dos imigrantes no país, tais registros possibilitam conhecer a origem dos fluxos migratórios, sua crescente diversidade e o município de residência. Para o STI, a maior vantagem é a possibilidade de identificar as entradas e as saídas de brasileiros e de estrangeiros nos postos de controle de fronteiras terrestres, portos e aeroportos (não há indicação do município de residência), além de captar os imigrantes com diferentes tipos de visto. Assim, os dois sistemas de informações, Sincro e STI,⁸ podem ser complementares, embora tenhamos sempre que considerar as limitações dos respectivos registros administrativos.

⁵ Disponível em: <<http://acesso.mte.gov.br/obmigra/home.htm>>.

⁶ Projeto MT Brasil – ICMPD em parceria com a PUC Minas, por meio do professor Duval Fernandes, a quem registramos nossos agradecimentos pela disponibilidade desta base de dados para as análises aqui apresentadas.

⁷ Ressalta-se que nas tabelas aqui apresentadas estão excluídos turistas e tripulação.

⁸ Para mais detalhes sobre os registros administrativos do Ministério da Justiça e Segurança Nacional, ver Cavalcanti et al. (2015).

Outra fonte de informação para o estudo da imigração haitiana é a Rais – Relação Anual de Informações Sociais – do Ministério do Trabalho. A chegada de haitianos e haitianas no Brasil prevê a concessão da carteira de trabalho. Desse modo, a partir da Rais é possível identificar imigrantes com registros de emprego formal na carteira de trabalho, especificidade importante deste contingente migrante. Ressalte-se que o mercado formal de trabalho tem sido uma das possibilidades de inserção laboral dessa migração, pois os desdobramentos da imigração haitiana no Brasil, passados cinco anos do início deste fluxo, já apontam diferentes estratégias dos migrantes no mundo do trabalho (SILVA; ASSIS, 2016).

Finalmente, como forma de ampliar as análises, as pesquisas qualitativas constituem importante fonte de informação para completar e aprofundar as interpretações teóricas, bem como dialogar com as fontes secundárias. Nesse sentido, no caso do estudo da imigração haitiana, realizamos pesquisa exploratória com uso de formulário para a realização de 279 entrevistas com imigrantes haitianos e haitianas de norte a sul do Brasil, entre julho de 2014 e julho de 2015.⁹

Imigração haitiana no país

As diferentes bases de dados, anteriormente mencionadas, permitem dialogar com alguns elementos da migração de crise que consideramos fundamentais para o caso da imigração haitiana para o Brasil, quais sejam: a transformação da fronteira em espaço da migração transnacional; a menor presença das mulheres no fluxo migratório; as precárias condições de inserção laboral; e a centralidade das remessas monetárias.

Entre 2010 e 2015, foi registrada pelo Sincre a entrada, no Brasil, de 28.866 imigrantes haitianos e haitianas já com visto permanente no país. Quando se consideram os dados do STI (excluindo turistas e tripulação), que englobam também os registros de solicitantes de refúgio, o volume de entradas de haitianos e haitianas, para o mesmo período, passa a ser de 85.079 imigrantes (dentre os quais já constam os registros do Sincre), sendo que 44.361 imigrantes foram registrados em postos de controle de fronteiras terrestres (Tabela 1), correspondendo a 52% da imigração haitiana no país, entre 2010 e 2015. A entrada pela fronteira revela importante aspecto da migração de crise: no Haiti, as dificuldades de acesso ao visto na Embaixada do Brasil, que levam à utilização de uma trajetória pelos países latino-americanos até a chegada na fronteira brasileira; e, no Brasil, a solução dada pelo Estado de oferecer a “solicitação de refúgio”, mas que o trâmite posterior se dará pelo Ministério do Trabalho (CNIg) para a concessão do visto humanitário.

⁹ Em parceria com o professor Sidney Silva do INCT Brasil Plural (Universidade Federal do Amazonas), o Observatório das Migrações em Rondônia (Universidade Federal de Rondônia – Unir), o Observatório das Migrações em São Paulo (Núcleo de Estudos de População/Universidade Estadual de Campinas – Neпо/Uicamp) e o Observatório das Migrações em Santa Catarina (Universidade do Estado de Santa Catarina – Udesc).

No total de entradas de homens haitianos (62.944 imigrantes), 54% ingressaram pelas fronteiras e, portanto, como solicitantes de refúgio. O total do movimento de entradas e saídas nas áreas de fronteira brasileira, de acordo com o STI, correspondeu a um volume de 10.148 mulheres haitianas (22% do total das entradas pela fronteira) e 34.213 homens haitianos, entre 2010 e 2015, considerando-se os postos de controle nas fronteiras e os postos da receita federal em estados de fronteira. Há uma predominância da entrada das mulheres haitianas por aeroportos, com 11.974 do total de 22.135 haitianas; ou seja, 54,1% do total das haitianas que entraram no Brasil já apresentavam o visto permanente. De acordo com Pessar e Mahler (2003), as mulheres acessam mais as redes de apoio e de informação desde o planejamento da viagem até a chegada ao destino, podendo ser este um elemento importante na seletividade de mulheres haitianas com entrada já documentada no país.

TABELA 1
Movimento de imigrantes haitianos e haitianas, segundo áreas de fronteiras e aeroportos internacionais Brasil – 2010-2015

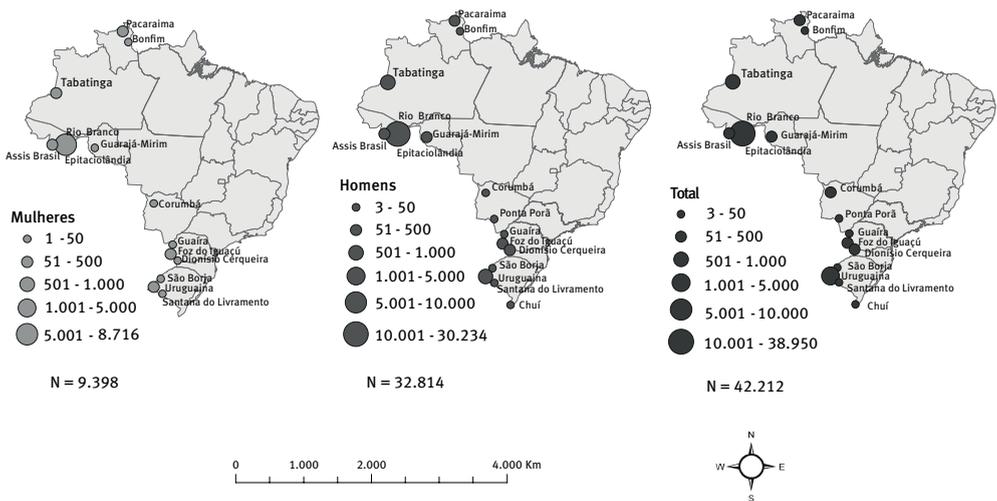
Áreas de entrada	Mulheres	Homens	Total	Proporção de mulheres	Participação no total (%)
Total	22.135	62.944	85.079	26,02	100,00
Fronteiras	10.148	34.213	44.361	22,82	52,14
Epitaciolândia	8.757	30.392	39.149	22,37	46,01
Pacaraima	332	695	1.027	32,33	1,21
Uruguaiana	197	913	1.110	17,75	1,30
Oiapoque	365	611	976	37,40	1,15
Tabatinga	216	516	732	29,39	0,86
Foz do Iguaçu	109	460	569	19,16	0,67
Outras	172	626	798	21,55	0,94
Aeroportos internacionais	11.974	28.676	40.650	29,46	47,78
São Paulo – Aeroporto Guarulhos	7.690	18.673	26.363	29,17	30,99
Porto Alegre – Internacional	1.445	2.696	4.141	34,89	4,87
Rio de Janeiro – Aeroporto Galeão	898	2.479	3.377	26,59	3,97
Manaus – Aeroporto Internacional	798	2.052	2.850	28,02	3,35
Belo Horizonte – Confins	569	1.356	1.925	29,56	2,26
Brasília –Aeroporto JK	371	895	1.266	29,30	1,49
Outros	203	525	728	27,88	0,86

Fonte: Sistema de Tráfego Internacional, Departamento da Polícia Federal, Ministério da Justiça e Segurança Pública (exclui turistas e tripulantes). Projeto MT-Brasil/ICMPD-Gedep-PUC Minas. Tabulações especiais, Observatório das Migrações em São Paulo (Fapesp/CNPq-Nepo/Unicamp).

O movimento segundo postos de controle de fronteiras, no período 2010-2015, aponta a concentração das entradas em Epitaciolândia, no Acre, respondendo por 88% de haitianos e haitianas que ingressaram pelas fronteiras (39.150 imigrantes), seguida, bem mais distante, pela fronteira de Uruguaiana, no sul do país, com 1.110 imigrantes, e Pacaraima, na fronteira norte, com 1.027 registros (Figura 1). Para as áreas da fronteira do sul do Brasil, a proporção de mulheres no movimento migratório (menos de 20%) é menor do que para as entradas pela fronteira norte (em torno de 30%).

As entradas da imigração haitiana pelas fronteiras terrestres e seus respectivos postos de controle, a partir dos dados do STI, apontam a evolução do movimento migratório, entre 2010 e 2015 (Tabela 2). A entrada de mulheres na imigração fronteiriça de 2013 a 2015 apresenta maior incremento absoluto do que a de homens: em 2013, 2.050 mulheres ingressaram no país pelas fronteiras, volume que passou para 3.235, em 2014, e para 3.542, em 2015, em contraposição ao incremento de 824 homens haitianos entre 2013 e 2014 e o decréscimo de 382 homens no total da imigração masculina, mesmo que o volume de homens imigrantes seja superior (em torno de 10 mil entradas em 2014 e 2015).

FIGURA 1
Registros de imigrantes haitianos e haitianas nos postos de controle terrestres da fronteira Brasil – 2010-2015



Fonte: Sistema de Tráfego Internacional, Departamento da Polícia Federal, Ministério da Justiça e Segurança Pública. Projeto MT-Brasil/ICMPD-Gedep-PUC Minas. Tabulações especiais, Observatório das Migrações em São Paulo (Fapesp/CNPq-Nepo/Unicamp).

A fronteira tornou-se o espaço da imigração haitiana em busca do visto não recebido no Haiti. De fato, 98% das mulheres haitianas e 97% dos homens haitianos que entraram pela fronteira estavam na condição de solicitante de refúgio. Do total da imigração haitiana na fronteira, apenas 2% já possuíam visto permanente. Ressalte-se que 1.827 imigrantes do Haiti (324 mulheres e 1.503 homens) utilizaram as fronteiras brasileiras para deixar o país, entre 2010 e 2015, revelando a inclusão do Brasil como um espaço estratégico do processo social da emigração haitiana.

A imigração haitiana entrada pelos aeroportos internacionais respondeu por 40.650 pessoas, entre 2010 e 2015, representando 47,8% do total do movimento migratório (Tabela 1). O aeroporto de Guarulhos recebeu 65% das entradas por aeroportos, seguido dos aeroportos internacionais de Porto Alegre (4.142 migrantes), Rio de Janeiro (3.377), Manaus (2.848), Belo Horizonte (1.925) e Brasília (1.266).

TABELA 2
Entradas e saídas pelas áreas de fronteiras para homens e mulheres do Haiti
Brasil – 2010-2015

Variáveis	Mulheres	Homens	Total
Tipo de movimento			
Saída	324	1.503	1.827
Entrada	9.074	31.311	40.385
Classificação do movimento			
Solicitante de refúgio	9.244	31.840	41.084
Permanente	136	858	994
Temporário IV – estudantes	4	35	39
Outros	14	81	95
Tipo de documento de viagem			
Passaporte comum	9.266	32.112	41.378
Cédula de identidade de residente	65	465	530
Cédula de identidade	67	235	302
Documento de tripulante terrestre	0	2	2
Ano do movimento			
2010	11	63	74
2011	171	847	1.018
2012	389	1.874	2.263
2013	2.050	9.588	11.638
2014	3.235	10.412	13.647
2015	3.542	10.030	13.572

Fonte: Sistema de Tráfego Internacional, Departamento da Polícia Federal, Ministério da Justiça e Segurança Pública (exclui turistas e tripulantes). Projeto MT-Brasil/ICMPD-Gedep-PUC Minas. Tabulações especiais, Observatório das Migrações em São Paulo (Fapesp/CNPq-Nepo/Unicamp).

De forma a complementar as informações e captar as especificidades da imigração haitiana no Brasil, com os dados do Sincere é possível identificar o lugar de residência dos imigrantes com registro ativo no país (Tabela 3).

Como o Sincere capta imigrantes com registro ativo na Polícia Federal (Registro Nacional de Estrangeiro – RNE), no caso da imigração haitiana com o visto permanente, notam-se menores volumes na Região Norte (3.225 imigrantes), por onde entraram imigrantes do Haiti sem o visto humanitário, e maior concentração no Sudeste (10.844) e Sul (12.734). O Estado de São Paulo, com 8.775 imigrantes, no período 2010-2015, responde pelo maior volume da imigração haitiana já com visto permanente (31% do total), seguido pelos estados do Paraná (2.995 haitianos), Santa Catarina (2.879), Rio Grande do Sul (2.769) e Minas Gerais (1.210).

Considerando o local de entrada da imigração haitiana residente em São Paulo, de acordo com os dados do Sincere, cerca de 24% entraram pela fronteira norte do Brasil – Acre, Amazonas e Roraima – e depois seguiram para São Paulo, entre 2010 e 2015. De fato, a presença haitiana nos municípios brasileiros revela outra característica importante dessa imigração no Brasil: sua circulação por diferentes espaços migratórios, ou seja, a expressão da migração interna como fenômeno de reprodução social dessa população no contexto nacional.

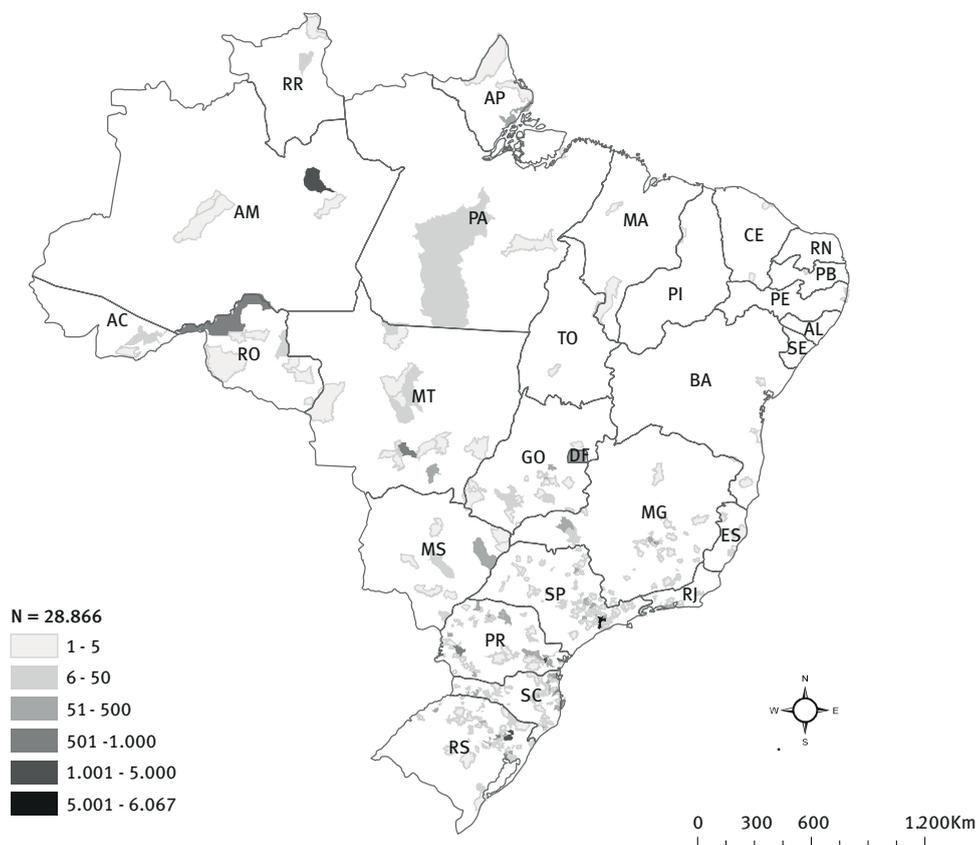
TABELA 3
Registros de imigrantes do Haiti com registro ativo, por sexo, segundo Unidade da Federação de residência
Brasil – 2010-2015

UF de residência	Homens	Mulheres	Total	Participação no total (%)
Norte	2.445	780	3.225	11,38
Rondônia	703	219	922	3,25
Acre	14	4	18	0,06
Amazonas	1.319	467	1.786	6,30
Roraima	8	2	10	0,04
Pará	8	5	13	0,05
Amapá	392	83	475	1,68
Tocantins	1	0	1	0,00
Nordeste	30	8	38	0,13
Maranhão	2	1	3	0,01
Ceará	16	2	18	0,06
Paraíba	5	0	5	0,02
Pernambuco	3	1	4	0,01
Bahia	4	4	8	0,03
Sudeste	7.805	3.039	10.844	38,28
Minas Gerais	1.210	441	1.651	5,83
Espírito Santo	8	5	13	0,05
Rio de Janeiro	307	98	405	1,43
São Paulo	6.280	2.495	8.775	30,97
Sul	8.643	4.091	12.734	44,95
Paraná	2.995	1.323	4.318	15,24
Santa Catarina	2.879	1.516	4.395	15,51
Rio Grande do Sul	2.769	1.252	4.021	14,19
Centro-Oeste	1.047	443	1.490	5,26
Mato Grosso do Sul	136	48	184	0,65
Mato Grosso	596	269	865	3,05
Goiás	199	79	278	0,98
Distrito Federal	116	47	163	0,58
Total	19.970	8.361	28.331	100,00

Fonte: Sistema Nacional de Cadastro de Estrangeiros – Sincere, Departamento da Polícia Federal, Ministério da Justiça e Segurança Pública. Projeto MT-Brasil/ICMPD-Gedep-PUC Minas. Tabulações especiais, Observatório das Migrações em São Paulo (Fapesp/CNPq-Nepo/Unicamp).

Esgotadas as possibilidades de abrigo e trabalho na fronteira (SILVA; ASSIS, 2016) e com o incremento desse fluxo de imigrantes – quando se passou de 74 imigrantes haitianos/haitianas entrados pela fronteira, em 2010, para 13.572 em 2015 (STI) –, essa imigração se dirigiu para a cidade de São Paulo, e daí para outros municípios, incluindo os do Sul do Brasil (Figura 2). Amparados pelo visto humanitário, pela solicitação de refúgio e também pela Carteira de Trabalho e Previdência Social, homens e mulheres do Haiti têm maior capacidade para essa mobilidade dentro do país. Trata-se de uma especificidade importante diante de outros contingentes imigrantes compostos, em grande parte, por pessoas não documentadas e, portanto, concentradas em espaços migratórios específicos.

FIGURA 2
Imigrantes do Haiti com registro ativo (RNE), segundo município de residência
Brasil – 2010- 2015



Fonte: Sistema Nacional de Cadastro de Estrangeiros – Sincere, Departamento da Polícia Federal, Ministério da Justiça e Segurança Pública. Projeto MT-Brasil/ICMPD-Gedep-PUC Minas. Tabulações especiais, Observatório das Migrações em São Paulo (Fapesp/CNPq-Nepo/Unicamp).

Entre 2010 e 2015, os imigrantes haitianos com visto permanente que entraram no país corresponderam a 20.251 homens e 8.444 mulheres, ou seja, os homens responderam por 70% da imigração, de acordo com os dados do Sincere. Embora no período analisado os volumes de entrada de homens haitianos superem os de mulheres, os anos recentes revelam o aumento da entrada de haitianas, indicando a possível estratégia da migração tardia das mulheres (PESSAR, 2000) e não apenas a reunião familiar. De fato, entre 2014 e 2015 houve expressiva alteração na composição por sexo neste fluxo migratório vindo do Haiti com visto permanente: os registros de entrada do Sincere para os homens haitianos no Brasil diminuíram de 6.337 para 5.541, enquanto os de mulheres haitianas ampliaram-se de 2.590 para 3.728, no mesmo período.

Essa diferença de volumes de imigrantes entre homens e mulheres, segundo Pessar (2000), acaba por mascarar a participação das mulheres na composição dos fluxos migratórios e colocando-as sempre em função da reunião familiar, elemento importante

nas migrações de crise. Entretanto, a distribuição da imigração de mulheres haitianas por *status* conjugal, de acordo com os registros do Sincre (Tabela 4), aponta que 25% das mulheres que entraram no Brasil, entre 2010 e 2015, são casadas e outras 70% são solteiras, sendo que para os homens a proporção de solteiros é de 76%. Considerando-se que a imigração haitiana, tanto para homens como para mulheres, concentra-se na faixa de 20 a 34 anos, os dados sugerem que as mulheres haitianas não vêm ao Brasil no papel exclusivo de cônjuges ou de filhas.

TABELA 4
Imigrantes do Haiti com registro ativo, por sexo, segundo ano do registro e estado civil
Brasil – 2010-2015

Ano do registro e estado civil	Homens		Mulheres		Total	
	N	%	N	%	N	%
Ano do registro						
2010	87	72,5	33	27,5	120	100,0
2011	412	84,1	78	16,0	490	100,0
2012	3.621	84,5	663	15,5	4.284	100,0
2013	4.253	75,9	1.352	24,1	5.605	100,0
2014	6.337	71,0	2.590	29,0	8.927	100,0
2015	5.541	59,8	3.728	40,2	9.269	100,0
Total	20.251	70,5	8.444	29,4	28.695	100,0
Estado civil (2010-2015)						
Solteiro(a)	15.557	76,32	5.954	70,20	21.511	74,52
Casado(a)	4.426	21,71	2.182	25,73	6.608	22,89
Divorciado(a)	11	0,05	4	0,05	15	0,05
Separado(a)	9	0,04	7	0,08	16	0,06
Viúvo(a)	31	0,15	19	0,22	50	0,17
Outros	350	1,72	316	3,73	666	2,31
Total	20.384	100	8.482	100	28.866	100

Fonte: Sistema Nacional de Cadastro de Estrangeiros – Sincre, Departamento da Polícia Federal, Ministério da Justiça e Segurança Pública. Projeto MT-Brasil/ICMPD-Gedep-PUC Minas. Tabulações especiais, Observatório das Migrações em São Paulo (Fapesp/CNPq-Nepo/Unicamp).

O maior volume de homens na migração internacional acaba por reforçar o ideal migrante composto por homem, jovem, solteiro e sem filhos e o papel da mulher no fluxo migratório restrito à unificação familiar (MOROKVASIC, 2002). No entanto, esses dados de registros de entrada têm apontado que as tendências da presença haitiana no Brasil revelam um dos aspectos que consideramos cruciais dessa migração de crise: a crescente importância da presença e permanência das mulheres nos fluxos migratórios

Outro aspecto importante para a compreensão da inserção laboral da imigração haitiana no âmbito da migração de crise refere-se à maneira como a sociedade receptora constrói a noção do outro e sua “inserção” nesta sociedade: imigrantes haitianos e haitianas foram convertidos em imigrantes trabalhadores com carteira de trabalho. A possibilidade de contar com a carteira de trabalho para imigrantes do Haiti se refletiu na inserção dessa imigração no mercado formal de trabalho no Brasil: os vínculos formais de trabalho ampliaram-se de 508, em 2011, para 23.017, em 2014 (Tabela 5).

Os estados do Amazonas e Rondônia ilustram a importância da fronteira para a entrada e inserção laboral formal de imigrantes do Haiti em 2011, que foram responsáveis pela maioria dos empregos formais para essa imigração. Já com a migração interna dessa imigração internacional, a partir de 2012, houve expressiva alocação de haitianos e haitianas no mercado formal de trabalho nos estados do Sudeste e Sul do país. Entre 2011 e 2014, São Paulo passou de 23 para 5.025 vínculos formais; o Paraná de 6 para 5.063; e Santa Catarina de 15 para 6.357 vínculos formais. Na região Centro-Oeste, que não apresentava nenhum vínculo formal em 2011, passou a registrar 1.570 em 2014.

TABELA 5
Número de vínculos formais de emprego de imigrantes do Haiti, segundo principais Unidades da Federação
Brasil – 2011-2014

Unidades da Federação	2011	2012	2013	2014	Total
Brasil	208	2.903	10.952	23.017	37.080
Amazonas	293	468	505	353	1.619
Rondônia	146	259	377	492	1.274
São Paulo	23	546	2.179	5.025	7.773
Paraná	6	603	2.450	5.063	8.122
Rio Grande do Sul	2	410	1.511	3.043	4.966
Santa Catarina	15	317	2.129	6.357	8.818
Minas Gerais	12	98	434	738	1.282
Mato Grosso	0	35	613	910	1.558
Mato Grosso do Sul	0	8	262	374	644
Goiás	0	53	152	220	425
Rio de Janeiro	4	62	179	219	464
Bahia	0	0	35	42	77
Distrito Federal	0	32	44	66	142

Fonte: Relação Anual de Informações Sociais – Rais/Ministério do Trabalho.

Assim, de norte a sul do país assistiu-se à necessidade de implementação de políticas locais de atendimento e inserção de trabalho dessa população imigrante nos últimos anos. Ocorre, contudo, que, apesar desses empregos formais, mais da metade da imigração haitiana encontra-se em atividades precárias ou mesmo sem emprego. De fato, quando consideramos os dados do Sincre, de imigrantes com registro ativo, é possível identificar que 35% de imigrantes do Haiti no Brasil, entre 2010 e 2015, se encontravam na categoria sem ocupação ou outra ocupação não classificada, sendo que em São Paulo esta proporção alcançava 60% da imigração. Mesmo que a classificação de profissões do Sincre apresente categorias não compatíveis com o Código Brasileiro de Ocupações, estas informações direcionadas como sem ocupação ou não classificada revelam as difíceis condições de inserção laboral da imigração haitiana no mercado de trabalho brasileiro.

A forte presença de haitianos nessas categorias aponta ainda um descolamento entre a capacitação profissional de imigrantes haitianos e haitianas – mais de 50% dessa imigração possui ensino médio completo (RAIS, 2013) – e o mercado de trabalho reservado para este contingente no Brasil, mais um aspecto da migração de crise no destino migratório.

Os dados do Sincre indicam que na ocupação de pedreiro estavam inseridos cerca de 20% dos imigrantes do Haiti no Brasil e em São Paulo, entre 2010 e 2015. O recrutamento desses/dessas imigrantes pelas empresas de construção civil, pelos frigoríferos, para serviços em restaurantes e de limpeza – quer seja no Acre, quer seja na Missão Paz em São Paulo – denota se tratar de demanda explícita por essa mão de obra imigrante, com formas de recrutamento que revelam o processo civilizatório (ELIAS, 1994) imposto a esses sujeitos migrantes do Haiti (BAENINGER; PERES, 2015). Na Missão Paz, em São Paulo, imigrantes haitianos e haitianas estão à espera de trabalho, com tempo de estada e entrevistas para um emprego. Este cenário do século XXI nos remete ao “mercado de homens” nos mesmos moldes em que Pierre Denis (1909) referiu-se à Hospedaria dos Imigrantes em São Paulo nas últimas décadas do século XIX e começo do XX, quando os fazendeiros iam buscar seus colonos e sua força de trabalho para as fazendas de café.

Assim, o reflexo dessa forma de inserção laboral é a alocação de imigrantes do Haiti em atividades, de acordo com a Rais, de produção de bens e serviços industriais, reparação e manutenção, serviços em geral, vendedores, que responderam por 92% dos vínculos de empregos formais de haitianos e haitianas no país, entre 2011 e 2014, em que 75% dos e das imigrantes receberam até dois salários mínimos mensais.

A pesquisa exploratória de campo¹⁰ revelou que parte considerável dos salários de haitianos e haitianas entrevistados se transforma em remessas para familiares no Haiti, mais um elemento estruturante do campo social desta migração de crise. Binford (2002) destaca que as remessas, antes de serem necessárias apenas para o contexto familiar, se convertem na economia do país. Segundo Magalhães (2017, p. 240), no caso do Haiti, “as remessas de migrantes representaram entre 22% e 26% do PIB nacional nos últimos dez anos”. Assim, essa dependência das remessas reproduz e alimenta a “síndrome emigratória” (BINFORD, 2002; COVORRUBIAS, 2010; MAGALHÃES, 2014) experimentada por várias décadas no Haiti.

Na pesquisa exploratória qualitativa, realizada entre 2014 e 2015 com 279 imigrantes do Haiti no país, 168 haitianos e 24 haitianas, que se encontravam ocupados, afirmaram que enviavam remessas mensais (Tabela 6).

Por se tratar de um fluxo migratório documentado, especificidade importante do contingente haitiano no país, o envio das remessas por agências bancárias (para 150 imigrantes) é um fator da financeirização dessa migração. A finalidade da remessa para o sustento da família (para 180 imigrantes) e o uso das remessas no Haiti para o consumo da família (para 159 imigrantes) foram as respostas preponderantes dentre os(as) entrevistados(as). Entre 2014 e 2015, 149 imigrantes enviaram, em média, até R\$ 500,00 por mês. Binford (2002) destaca que, no caso dos países dependentes de remessas, estas estruturam o

¹⁰ Trata-se de levantamento de caráter qualitativo com 279 entrevistas intencionais com imigrantes selecionados em 16 localidades no país, por meio dos seguintes grupos de pesquisa: Grupo de Estudos Migratórios na Amazônia (CNPq/Ufam); Observatório das Migrações em São Paulo (Fapesp/CNPq/Nepo/Unicamp); Observatório das Migrações de Santa Catarina (CNPq/Udesc); Observatório das Migrações de Rondônia (Unir). Pesquisa de Campo, 2014-2015. Esta abordagem, estritamente qualitativa, permite identificar especificidades referentes apenas ao grupo imigrante entrevistado.

nível de consumo das famílias baseado no volume de remessas que recebem e, portanto, o consumo para ser mantido, em especial nas conjunturas de crise, exige o aporte de novas remessas e, conseqüentemente, novas emigrações. De fato, isto é particularmente importante no que se refere à migração haitiana no Brasil e às remessas (MAGALHÃES, 2014), considerando-se que, dos entrevistados na pesquisa entre 2014 e 2015, 80% dos homens haitianos e 75% das mulheres não mantiveram o mesmo valor da remessa desde que chegaram ao Brasil.

TABELA 6
Imigrantes do Haiti, por sexo, segundo situação de envio de remessas monetárias
Brasil – 2014-2015

Situação de envio de remessas	Homens	Mulheres	Total
Envia remessas para o país de origem?			
Sim	168	24	192
Não	70	15	85
Finalidade das remessas			
Sustentar a família	157	23	180
Comprar um imóvel	2	0	2
Outros investimentos	4	1	5
Não sabe	1	0	1
Não respondeu	56	9	65
Modo de envio das remessas			
Bancos	134	16	150
Amigos	4	1	5
Outros	26	7	33
Não respondeu	56	9	65
Uso familiar das remessas			
Consumo familiar	140	19	159
Investimento econômico	4	0	4
Estudo de dependentes	4	2	6
Investimento em imóveis	1	0	1
Outros	7	1	8
Não respondeu	56	9	65
Mantém o mesmo valor das remessas desde que chegou?			
Sim	29	6	35
Não	135	18	153
Não respondeu	57	9	66
Valor médio das remessas			
Até R\$ 500,00	130	19	149
De R\$ 501,00 a R\$ 1.000,00	27	4	31
De R\$ 1.001,00 a R\$ 1.500,00	4	0	4
Não respondeu	57	9	66

Fonte: Grupo de Estudos Migratórios na Amazônia (CNPq/Ufam); Observatório das Migrações em São Paulo (Fapesp/CNPq/Nepo/Unicamp); Observatório das Migrações de Santa Catarina (CNPq/Udesc); Observatório das Migrações de Rondônia (Unir). Pesquisa de Campo, 2014-2015.

Esta diminuição no montante de remessas pode também ter contribuído para a emigração de novos contingentes do Haiti para o Brasil, justamente por manter a dependência das remessas para a reprodução social das famílias no país de origem; este foi o caso das emigrações do Haiti para os Estados Unidos, o que parece estarmos vivenciando para o Brasil (MAGALHÃES, 2017). As remessas refletem experiências transnacionais, que atravessam os Estados-nação, configurando mais um dos elementos estruturantes do complexo campo social das migrações de crise entre o Brasil e o Haiti.

Considerações finais

A imigração haitiana no Brasil compõe o cenário da migração internacional, a partir de 2010, e acrescenta especificidades da migração de crise para o caso brasileiro, ampliando, portanto, o entendimento dos processos migratórios no país em uma perspectiva que contemple as dimensões transnacionais deste e de outros fluxos migratórios internacionais. A explicação calcada somente na interpretação da dinâmica econômica favorável à recepção de imigrantes no país, no início do fluxo em 2010 (SILVA; ASSIS, 2016), é revisitada, tendo em vista o conceito de migração de crise: transcorridos quase sete anos dessa imigração no Brasil, passamos a enfrentar a partir de 2015 uma crise econômico-política no país e, ainda assim, assistimos à crescente entrada de imigrantes periféricos (BASSO, 2003). Este é o contexto de inserção do Brasil na rota das migrações Sul-Sul.

Foram nestes últimos sete anos, também, que mais necessitamos de informações migratórias dos novos fluxos de imigrantes – e que não foram captadas obviamente pelo Censo Demográfico de 2010. Foi nesse período que pudemos ver esforços governamentais para a divulgação de registros administrativos sobre imigração, em especial as bases de dados do STI e Sincre.

É nesse novo contexto – de novos fluxos imigratórios para o país e disponibilidade de informações recentes sobre essas imigrações – que o presente estudo, do ponto de vista teórico e das evidências empíricas, buscou trazer elementos que retratam a migração de crise espelhada pelo caso da imigração haitiana no Brasil. A partir deste conceito, é possível não desconsiderar os fatores histórico-estruturais que construíram socialmente o processo emigratório no país de origem e articular no país receptor a reconfiguração dessa imigração e suas características no campo social da migração haitiana no país.

Referências

ARIZA, M.; GANDINI, L. El análisis comparativo cualitativo como estratégia metodológica. In: ARIZA, M.; VELASCO, L. (Coord.). *Métodos cualitativos y su aplicación empírica*. Por los caminos de la investigación sobre migración internacional. México: Instituto de Investigaciones Sociales, El Colegio de la Frontera Norte, Unam, 2012. p. 497-538.

AXINN, W. G.; PEARCE, L. D. Motivations for mixed method social research. In: AXINN, W. G.; PEARCE, L. D. *Mixed method data collection strategies*. Cambridge, MA: Cambridge University Press, 2007. p. 1-27.

- BAENINGER, R. Migrações contemporâneas no Brasil: desafios para as políticas sociais. In: PRADO, E. J. P.; COELHO, R. (Org.). **Migrações e trabalho**. Brasília: Ministério Público do Trabalho, 2015.
- BAENINGER, R.; LEONCY, C. Perfil dos estrangeiros no Brasil segundo autorizações de trabalho e registro de entradas e saídas da Polícia Federal. In: CNPD – Comissão Nacional de População e Desenvolvimento. **Migrações internacionais** – Contribuições para políticas. Brasília, 2001. p. 187-242.
- BASSO, P. Sviluppo diseguale, migrazioni, politiche migratory. In: BASSO, P. PEROCOO, F. (Org.). **Gli imigrati in Europa: disuguaglianze, razzismo, lotte**. Parte prima. Milão: Franco Angeli, 2003.
- BINFORD, L. Remesas y subdesarrollo en México. **Revista Relaciones**, v. XXIII, n. 90, p. 11-158, Primavera 2002.
- BOURDIEU, P. **Questões de Sociologia**. Tradução Miguel Serras Pereira. Lisboa: Editora Fim de Século, 2003.
- BRODWIN, P. E. Marginality and subjectivity in the Haitian diaspora. **Anthropological Quarterly**, v. 76, n. 3, p. 383-410, 2003.
- CANALES, A. **E pur si muove** – Elementos para una teoría de las migraciones en el capitalismo global. México: Universidad de Guadalajara, MAPorruá Editor, 2015.
- CARTA CAPITAL – Ideias em tempo real. Seis imigrantes haitianos são baleados em São Paulo. São Paulo, 08/08/2015. Disponível em: <<https://www.cartacapital.com.br/blogs/parlatorio/seis-imigrantes-haitianos-sao-baleados-em-sao-paulo-9027.html>>. Acesso em: 26 jun. 2017.
- CARVALHO, J. A. M. de. O saldo dos fluxos migratórios internacionais no Brasil na década de 80: uma tentativa de estimação. In: PATARRA, N. L. (Coord.). **Migrações internacionais: herança XX, agenda XXI**. Campinas: FNUAP, 1996. p. 217-226.
- CASTOR, S. A transição haitiana: entre os perigos e a esperança. In: SADER, E. (Org.). **Cadernos de Pensamento Crítico Latino-Americano**. São Paulo: Expressão Popular/Clacso, 2008. v. 2.
- _____. **La ocupación norteamericana de Haiti y sus consecuencias**. México: Siglo Veintiuno, 1971.
- CAVALCANTI, L.; OLIVEIRA, T.; TONHATI, T.; DUTRA, D. **A inserção dos imigrantes no mercado de trabalho brasileiro**. Relatório anual 2015. Brasília: Observatório das Migrações Internacionais; Ministério do Trabalho e Previdência Social/Conselho Nacional de Imigração e Coordenação Geral de Imigração, 2015.
- CHARLES, C. Transnationalism in the construct of Haitian migrants' racial categories of identity in New York City. **Annals of the New York Academy of Science**, v. 645, p. 101-123, 1992.
- CLOCHARD, O. Les réfugiés dans le monde entre protection et illégalité. **EchoGéo**, v. 2, 2007.
- CORTES, G.; FARET, L. **Les circulations transnationales** – Lire les turbulences migratoires contemporaines. Paris: Armand Colin, 2009.
- COTINGUIBA, G. C. **Imigração haitiana para o Brasil: a relação entre trabalho e processos migratórios**. Dissertação (Mestrado em História e Estudo Culturais) – Fundação Universidade Federal de Rondônia (Unir), Porto Velho, 2014.
- COVARRUBIAS, H. M. Desarrollo y migración: una lectura desde la economía política. **Revista Migración y Desarrollo**, n. 14, p. 59-87, 2010.
- DE HASS, H. Migration and development: a theoretical perspective **International Migration Review**, v. 44, n. 1, p. 227-264, 2010.

- DENIS, P. **Le Brésil au XX siècle**. Paris: Librairie Armand Colin, 1909.
- DUMONT, G. Les nouvelles logiques migratoires au XXI siècle. **Outre-Terre**, n. 17, p. 15-25, 2006.
- FERNANDES, D. O Brasil e a migração internacional no século XXI: notas introdutórias. In: PRADO, E. J. P.; COELHO, R. (Org.). **Migrações e trabalho**. Brasília: Ministério Público do Trabalho, 2015.
- _____. (Coord.). **Projeto “Estudos sobre a Migração Haitiana ao Brasil e Diálogo Bilateral”**. Belo Horizonte: TEM/IOM-OIM/PUC Minas/Gedep, 2014.
- FERNANDES, D.; RIBEIRO, J. C. Migração laboral no Brasil: problemáticas e perspectivas. **Cadernos Obmigra**, v. 1, n. 1, p. 15-37, 2015.
- FERNANDES, D.; MILESI, R.; FARIAS, A. Do Haiti para o Brasil: o novo fluxo migratório. **Cadernos de Debates Refúgio, Migrações e Cidadania**, v. 6, n. 6, p. 73-98, 2011.
- GARCIA, R. A. Estimativas dos emigrantes internacionais do Brasil entre 1995 e 2000: uma aplicação do método das razões intercensitárias de sobrevivência. **Revista Brasileira de Estudos de População**, v. 30, n. 1, p. 99-123, 2013.
- GIDDINGS, L. S. Mixed-methods research: positivism dressed in drag? **J. Res. in Nursing**, v. 11, n. 3, p. 195-203, 2006.
- GLICK-SCHILLER, N. Methodological nationalism, the social sciences, and the study of migration: an essay in historical epistemology. **International Migration Review**, v. 37, n. 3, p. 576-610, Sep. 2003.
- _____. The centrality of ethnography in the study of transnational migration – seeing the wetland instead of the swamp. In: SAHOO, A. K.; MAHARAJ, B. **Sociology of diaspora – a reader**. India: Rawat Publications, 2007. p. 118-155.
- GRONDIN, M. **Haiti: cultura, poder e desenvolvimento**. São Paulo: Editora Brasiliense, 1985.
- GUARNIZO, L.; PORTES, A.; HALLER, W. Assimilation and transnationalism: determinants of transnational political action among contemporary migrants. **American Journal of Sociology**, v. 108, n. 6, p. 1211-1248, 2003.
- HAMMAR, T. **European immigration policy. A comparative study**. Cambridge, MA: Cambridge University Press, 2009.
- HANDERSON, J. Diáspora, sentidos sociais e mobilidades haitianas. **Horizontes Antropológicos**, ano 21, n. 43, p. 51-78, 2015.
- ICMPD – International Centre for Migration Policy Development. **Relatório do Projeto MT Brasil**. 2016.
- JAMES, E. C. **Democratic insecurities: violence, trauma, and intervention in Haiti**. Berkeley, CA: University of California Press, 2010.
- JOHNSON, R. B.; ONWUEGBUZIE, A. J. Mixed methods research: a research paradigm whose time has come. **Educational Researcher**, v. 33, n. 7, p. 14-26, 2004.
- JOHNSON, R. B.; ONWUEGBUZIE, A. J.; TURNER, L. A. Toward a definition of mixed methods research. **Journal of Mixed Methods Research**, v. 1, n. 2, p.112-133, 2007.
- LAGUERRE, M. Homeland political crisis, the virtual diasporic public sphere, and diasporic politics. **Journal of Latin American Anthropology**, v. 10, n. 1, p. 206-225, 1998.
- LEVITT, P.; GLICK-SCHILLER, N. Conceptualizing simultaneity – a transnational social field perspective on society. In: SAHOO, A. K.; MAHARAJ, B. **Sociology of diaspora – a reader**. India: Rawat Publications, 2007. p. 156-193.

LUCE, M. S. **A teoria do subimperialismo em Ruy Mauro Marini: contradições do capitalismo dependente e a questão do padrão de reprodução do capital. A história de uma categoria.** Tese (Doutorado) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2011.

_____. **O subimperialismo brasileiro revisitado: a política de integração regional do governo Lula (2003 – 2007).** Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2007.

LUBKEMANN, S. C. Embedded time and dispersed place: displacement and gendered differences in Mozambican “lifespace”. In: XXIV IUSSP CONGRESS. **Anais...** Salvador, Brazil, 2001.

MAGALHÃES, L. F. A. O Haiti é aqui: análise das informações sobre os imigrantes haitianos em Santa Catarina – Brasil. In: VI CONGRESSO DA ASSOCIAÇÃO LATINO-AMERICANA DE POPULAÇÃO. **Anais...** Lima, Peru, 2014.

_____. **A imigração haitiana em Santa Catarina: perfil sociodemográfico do fluxo, contradições da inserção laboral e dependência de remessas no Haiti.** Tese (Doutorado) – Departamento de Demografia, Universidade Estadual de Campinas (Unicamp), Campinas, 2017.

MESQUITA, R. B.; BAENINGER, R.; Integração regional e fronteiras: desafios para a governança das migrações internacionais na América Latina. In: VIII CONGRESO DEL CONSEJO EUROPEO DE INVESTIGACIONES SOBRE AMÉRICA LATINA. **Anais...** Espanha: Universidad de Salamanca, junho-julho, 2016.

METZNER, T. La migración haitiana hacia Brasil: estudio en el país de origen. **Cadernos Migratorios**, n. 6. p. 15-33, 2014.

MOREIRA, J. B. **Política em relação aos refugiados no Brasil (1947-2010).** Tese (Doutorado) – Universidade Estadual de Campinas (Unicamp), Campinas, 2012.

MOROKVASIC, M. La mobilité transnationale comme resource: le cas des migrants de l’Europe de l’Est. **Cultures et Conflits**, n. 32, p. 2-12, 2002.

OLIVEIRA, A. T. de; COSTA, C. D. A.; ALBUQUERQUE, F. R. P. C.; OLIVEIRA, J. C.; MONTEIRO, V. S. Notas sobre a migração internacional no Brasil na década de 80. In: PATARRA, N. L. (Coord.). **Migrações internacionais: herança XX, agenda XXI.** Campinas: FNUAP, 1996. p. 227-238.

PATARRA, N. Brasil: país de imigração? **Revista E-Metropolis**, n. 9, ano 3, junho de 2012. p. 1-18.

PESSAR, P.; MAHLER, S. Transnational migration: bringing gender in. **International Migration Review**, v. 37, n. 3, p. 812-846, 2003.

PESSAR, P. The linkage between the household and workplace of Dominican women in the U.S. **International Migration Review**, v. 18, n. 4, p. 1188-1211, 2000.

PORTES, A. La mondialisation par lebas – l’émergence des communautés transnationales. **Actes de la Recherche en Sciences Sociales**, v. 129, n. 1, p. 15-25, 1999.

SANTOS, M. **A natureza do espaço: técnica e tempo, razão e emoção.** São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2002.

SASSEN, S. **Sociologia da globalização.** Porto Alegre: Editora Artmed, 2010.

_____. **The mobility of labor and capital.** Cambridge, MA: Cambridge University Press, 1988.

SEGUY, F. **A catástrofe de janeiro de 2010, a “Internacional Comunitária” e a recolonização do Haiti.** Tese (Doutorado em Sociologia) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas (Unicamp), Campinas, 2014.

SILVA, S.; ASSIS, G. O. **Em busca do Eldorado.** O Brasil no contexto das migrações nacionais e internacionais. Manaus: Editora da Universidade Federal do Amazonas, 2016.

SILVA, S. Aqui começa o Brasil: haitianos na tríplice fronteira e Manaus. In: SILVA, S. (Org.). **Migrações na Pan-Amazônia**. Manaus: Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado do Amazonas – Fapeam, 2012. p. 300-332.

SIMON, G. **Géodynamique des migrations internationales dans le monde**. Paris: PUF, 1995.

STEPICK, A.; STEPICK, C.; TEED, D; LABISSIERE, Y. Shifting identities and intergenerational conflict: growing up Haitian in Miami. In: RUMBAUT, R.; PORTES, A. (Ed.). **Ethnicities: children of immigrants in America**. Berkeley: University of California Press, 2001. p. 229-267.

WENDEN, C. Un essai de typologie des nouvelles mobilités. **Hommes & Migration**, n. 1233, p. 5-12, 2001.

WIMMER, A.; GLICK-SCHILLER, N. Methodological nationalism and beyond: nation-state building, migration and the social sciences. **Global Networks**, v. 4, n. 2, p. 303-334, 2002.

ZEPHIR, F. **The new Americans: the Haitian Americans**. Westport, CT: Greenwood Press, 2004.

Sobre as autoras

Rosana Baeninger é doutora em Ciências Sociais. Professora Livre-Docente do Departamento de Demografia e do Núcleo de Estudos de População “Elza Berquó” (Nepo), da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp).

Roberta Peres é doutora em Demografia pelo Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, da Universidade Estadual de Campinas (IFCH/Unicamp). Pesquisadora do Núcleo de Estudos de População “Elza Berquó” (Nepo), da Unicamp.

Endereço para correspondência

Rosana Baeninger
Rua Tingui, 141 – Alphaville
13098-303 – Campinas-SP, Brasil

Roberta Peres
José Duarte, 247, apto 7 – Arruamento Fain José Feres
13084-586 – Campinas-SP, Brasil

Abstract

Crisis migration: Haitian migration to Brazil

The main objective of this paper is to study the migration of Haitians to Brazil, from the theoretical perspective of a crisis migration (SIMON, 1995; CLOCHARD, 2007). It starts with the reconstruction of emigration from Haiti, all the way to the consolidation of Brazil as a strategic space for this migratory flow, whether as a country of destination or transit (FERNANDES et al., 2014; BAENINGER; PERES, 2015). Facing the complex backdrop of international migration in the country, this paper discusses the contribution of mixed methodologies (ARIZA; GANDINI, 2012), using administrative records as well as field research. The socio-demographic profile of these immigrants reveals important characteristics, such as their documented condition, by the granting of humanitarian visas or refuge status requests. This feature of Haitian immigrants in Brazil defines a different

dynamic compared to other migrant populations in the country, vis-à-vis their inclusion in the formal labor market and their internal migration. Haitian presence in Brazil indicates the complexity of the social field of crisis migration and its challenges in the international logic of emigration from peripheral countries to the periphery of capital (BASSO, 2003).

Keywords: International migration. Haitian migration. Crisis migration.

Resumen

Migración de crisis: migración haitiana hacia Brasil

Este artículo tiene como objetivo estudiar la migración de haitianos y haitianas a Brasil, desde la perspectiva teórica de la migración de crisis (SIMON, 1995; CLOCHARD, 2007). Se parte de la reconstrucción del panorama migratorio de Haití hasta la consolidación de Brasil como espacio estratégico de este flujo migratorio, ya sea como país de destino o de tránsito (FERNANDES et al., 2014; BAENINGER; PERES, 2015). Frente al complejo escenario de las migraciones internacionales al país, se utiliza el aporte de metodologías mixtas (ARIZA; GANDINI, 2012) a partir del análisis de los registros administrativos de Brasil, así como de investigación de campo. El perfil sociodemográfico de estos inmigrantes revela especificidades importantes, como la condición documentada de concesiones de visas humanitarias por el gobierno brasileiro o sus propias solicitudes de asilo. Esta característica de los inmigrantes haitianos en Brasil sustenta una dinámica diferente en relación con otros contingentes de migrantes en el país, como es su inserción en el mercado laboral formal y su migración interna. La presencia haitiana en Brasil denota la complejidad del campo social de la migración de crisis y sus desafíos en la lógica internacional de la emigración de los países periféricos a la periferia del capital (BASSO, 2003).

Palabras clave: Migración internacional. Migración haitiana. Migración de crisis

Recebido para publicação em 25/07/2016

Aceito para publicação em 10/07/2017

O visto humanitário como resposta ao pedido de refúgio dos haitianos

Duval Fernandes*
Andressa Virgínia de Faria**

O cenário da migração internacional passou, nas últimas décadas, por profundas mudanças. No caso do Brasil, se a chegada de imigrantes provenientes de países fronteiriços se acentuou, um novo componente desse fluxo inclui, além de importante contingente de brasileiros retornados, imigrantes de regiões com pouco ou nenhum histórico de trocas populacionais com o país. Nesse particular, vale notar a presença de numerosos haitianos. O objetivo deste artigo é discorrer sobre o processo que levou à criação do visto humanitário voltado exclusivamente para os haitianos e sobre sua implantação como política migratória do governo. Para atender a essa proposição, faz-se inicialmente uma breve discussão dessa política, explicitando-se o processo de concessão do visto humanitário aos haitianos e as justificativas para tal. Por fim, buscou-se fazer uma avaliação dessa política de concessão de visto humanitário.

Palavras-chave: Visto humanitário. Diáspora haitiana. Política migratória. Brasil.

* Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC Minas), Belo Horizonte-MG, Brasil (duvalfernandes@hotmail.com).

** Centro Federal de Educação Tecnológica de Minas Gerais (Cefet-MG), Belo Horizonte-MG, Brasil (andressafariam@gmail.com).

Introdução

Os dados do Sistema Nacional de Cadastro e Registro de Estrangeiros – Sincere, da Polícia Federal, indicam que, no final de 2015, o número de estrangeiros residentes no Brasil com registro ativo era da ordem de 880.000 pessoas. Mesmo considerando os demandantes de refúgio – que não são captados por esse sistema, uma vez que ainda não estão registrados como imigrantes – e aqueles em situação irregular, cujo número exato é desconhecido, o montante de estrangeiros não ultrapassaria 1% da população total do país (ICMPD, 2015). Embora o volume não seja elevado diante do tamanho populacional, verifica-se, entretanto, que a segunda década do século XXI é marcada, no Brasil, pela entrada de imigrantes de nacionalidades distintas daquelas já habituais, fato que evidenciou o despreparo do país para lidar com o desafio. O fluxo de haitianos, ganeses, senegaleses, dentre outros, ganha destaque em relação à tradicional entrada de portugueses, espanhóis, italianos, argentinos, peruanos, bolivianos. Ao lado desse novo perfil de imigrante, surge também a ampliação da demanda por refúgio que, em 2010, contabilizou 966 pedidos, passando para 28.385, em 2014, e para 28.670, em 2015 (CONARE, 2016).

Embora esse novo contingente migratório não possa ainda ser apontado como uma ponta consolidada de um sistema, o fato é relevante, pois traz para os brasileiros reflexões sobre uma conjuntura migratória diversa da observada nas últimas décadas do século XX, demonstrando a necessidade de procurar soluções e delinear uma política pública apropriada a esse contexto.

Dentre os fluxos migratórios recentes que tiveram o Brasil como destino, a chegada de haitianos ganhou destaque dadas as suas peculiaridades no processo de entrada no país e, até mesmo, pelo fato de ter origem na região do Caribe, onde, salvo o caso de Cuba, há pouca ou nenhuma relação de migração anterior para o país. O Brasil entrou na rota da diáspora haitiana e precisou dar respostas rápidas ao movimento que teve início no final de 2010 e se intensificou com o passar dos anos.

Nesse contexto, o desdobramento da política migratória brasileira, não explicitada em qualquer ordenamento jurídico maior, pautou-se pela busca de soluções que atendessem a situações emergenciais, transformando-se, ao final de certo período, em um processo de construção de uma via que, sem ferir a legislação existente, respondeu, na medida do possível – às vezes de forma precária –, às demandas dos imigrantes. Nesse processo, a criação do visto humanitário para os imigrantes haitianos e, posteriormente, para sírios e venezuelanos pode ser descrita como o mais emblemático passo de construção dessa política não explícita, uma vez que busca conciliar a resposta a situações emergenciais com a introdução de alterações na legislação que vão no sentido do reconhecimento dos direitos dos imigrantes.

No entanto, as ações do governo não se direcionaram para a construção de uma política migratória com bases sólidas, mas sim para o gerenciamento de situações de crise em resposta às pressões da sociedade civil. Por ser a migração internacional de competência

do governo federal, faltaram a este a coordenação das ações e, sobretudo, a análise prospectiva das decisões tomadas que, em muitos casos, contribuíram para agravar o problema que se buscava contornar.

Como forma de abordar o tema, este texto propõe inicialmente uma breve discussão sobre a política migratória brasileira e, em seguida, discute o processo de concessão do visto humanitário aos haitianos, buscando fazer uma avaliação desse embrião de política migratória brasileira e seus desdobramentos.

Política migratória brasileira – breve contextualização

A referência jurídica nacional para o tratamento ao imigrante é a Lei n. 6.815/1980, também conhecida como “Estatuto do Estrangeiro”. Formulada durante o período de exceção democrática e aprovada pelo Congresso por decurso de prazo, tal lei foi concebida como um projeto de salvaguarda da segurança nacional que, segundo interpretação na época, se via ameaçada pela atuação de estrangeiros, usualmente religiosos, junto à população mais carente em áreas urbanas ou regiões rurais de conflitos fundiários. Conforme ressalta Sprandel (2015, p. 149), “ao defender que era preciso impedir de ingressar no país, prender, deportar ou expulsar estrangeiros em nome da segurança nacional, a ditadura militar aprofunda uma percepção da periculosidade do estrangeiro já presente na legislação migratória e de colonização desde o século XIX.”

Por ser um instrumento jurídico criado antes da Constituição de 1988, vários artigos do Estatuto do Estrangeiro não são acolhidos no espírito da Carta Magna. No entanto, a Lei de Migração ainda vem sendo utilizada por setores conservadores da sociedade para justificar ações de cunho claramente xenófobo contra os imigrantes.¹

Várias têm sido as tentativas de modernizar a legislação relativa à migração no Brasil. Uma delas foi o Projeto de Lei n. 5.655/2009, que foi objeto de consulta pública coordenada pelo Ministério da Justiça e encaminhada pelo Executivo ao Congresso Nacional em 2009, mas que não avançou nas diversas instâncias da Casa. Como exemplo mais recente, em 2013, o Ministério da Justiça criou uma comissão de especialistas² formada por 11 pessoas, com o objetivo de propor um novo projeto de lei sobre a migração internacional. A proposta final foi encaminhada ao Congresso como PL 2.516/2015.

Ao mesmo tempo, por iniciativa do Senado, outra proposta de lei, PLS n. 288/2013, do senador Aloísio Nunes, foi aprovada em 2015 e seguiu para análise na Câmara de Deputados, sendo apensada ao PL 2.516/2015, que ainda estava em discussão.³

¹ Como exemplo, pode ser citada a ação do Ministério Público Federal de Goiás, que recomendou o impedimento da participação de estrangeiros em atos políticos relacionados ao *impeachment*. Matéria disponível em: <<http://www.mpf.mp.br/go/sala-de-imprensa/noticias-go/mpf-go-recomenda-que-orgaos-de-seguranca-publica-impecam-participacao-de-estrangeiros-em-atos-politicos-relacionados-ao-impeachment-1>>. Acesso em: 15 maio 2016.

² Portaria do Ministério da Justiça n. 2.162, de 2013.

³ Em 06 de dezembro de 2016, o PL n. 2.516/2015 foi aprovado pela Câmara de Deputados e enviado ao Senado.

Neste interim, foram tomadas outras ações com o objetivo de criar facilidades para a gestão da migração. Ressalta-se o Decreto n. 8.757, de maio de 2016, que introduz importantes alterações ao Decreto n. 88.715 de 1981, como a possibilidade de transformação de alguns vistos sem a necessidade de sair do país para obtenção dessa autorização. A iniciativa trouxe avanços que buscaram aproximar a legislação atual às propostas em discussão no Congresso.

Em maio de 2017, enfim, foi sancionada a nova Lei de Migração, Lei n. 13.445/2017, que define os direitos e os deveres do imigrante e do visitante no Brasil, bem como regulamenta a entrada e a permanência de estrangeiros e estabelece normas de proteção ao brasileiro no exterior. A sanção presidencial ocorreu com veto a vários trechos do texto, incluindo o artigo 118, que tratava da anistia para os imigrantes em situação irregular ou com processo de regularização em andamento.

Apesar dos vetos, a nova Lei de Migração, que substituirá o Estatuto do Estrangeiro, é considerada um avanço, principalmente ao se analisar a conjuntura mundial em que muitos países têm endurecido suas regras contra os imigrantes. Dentre as principais alterações introduzidas, estão o tratamento do imigrante a partir de uma perspectiva humanitária, como indicado no artigo 3º,⁴ e não mais como ameaça à soberania nacional, a institucionalização da política de vistos humanitários e a instituição do repúdio à xenofobia e ao racismo.

Contudo, a questão legal é somente parte de um processo maior de criação de uma política migratória. Nesse debate, é importante considerar a iniciativa do Conselho Nacional de Imigração – CNIg⁵ traduzida no documento intitulado *Política Nacional de Imigração e Proteção ao(a) Trabalhador(a) Migrante*, elaborado com base no seminário ocorrido em agosto de 2008, Diálogo Tripartite sobre Políticas Públicas de Migração para o Trabalho, organizado pelo Conselho em parceria com a Organização Internacional do Trabalho (OIT). O texto apresenta contribuições à formulação de uma Política Nacional de Imigração e “tem por finalidade estabelecer princípios, diretrizes, estratégias e ações em relação aos fluxos migratórios internacionais, com vistas a orientar as entidades e órgãos brasileiros na atuação vinculada ao fenômeno migratório” (CNIg, 2010a, p. 1). Outra iniciativa importante foi a realização, em 2014, da 1ª Conferência Nacional sobre Migrações e Refúgio – Comigrar, apoiada pelo Ministério da Justiça, que reuniu mais de 700 pessoas interessadas na discussão da migração internacional e do refúgio no país. Mesmo que a Comigrar não tenha gerado um documento aprovado pela assembleia de delegados, houve vários avanços, pois foi possível, em um amplo processo envolvendo vários setores da sociedade, discutir o tema da migração internacional nos estados e municípios.

⁴ “Art 3º A Política migratória brasileira rege-se pelos seguintes princípios e diretrizes: I – universalidade, indivisibilidade e interdependência dos direitos humanos.”

⁵ Cabe ao CNIg “Formular objetivos para a elaboração da política migratória” (art. 144, item II, Decreto n. 86.715/1981).

Além da reformulação da legislação, verifica-se que é preciso instrumentalizar e dar eficiência ao sistema decisório, que é moroso e administrativamente ineficiente. Em alguns casos, o processo de regularização da permanência no país é visto pelos imigrantes como custoso,⁶ em função da exigência de uma série de documentos, e lento na sua análise. Por exemplo, entre junho de 2014 e dezembro de 2015, as solicitações de refúgio, principalmente de haitianos, apresentadas ao governo brasileiro foram analisadas pelo Comitê Nacional para os Refugiados – Conare em um número muito aquém do desejado, o que representou uma retenção de aproximadamente 43.000 processos. No caso de outras nacionalidades, há processos há mais de dois anos aguardando uma resposta do Ministério da Justiça, causando vários transtornos aos imigrantes (ICMPD, 2015).

Na atualidade, no âmbito do governo federal, há três órgãos que tratam da migração internacional no Brasil, cada um com responsabilidades distintas: o Ministério do Trabalho e Emprego (MTE); o Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJ); e o Ministério das Relações Exteriores (MRE).

O Ministério do Trabalho e Emprego tem sua atribuição por determinação regimental da Lei n. 6.815, de 19 de agosto de 1980, e pelo Decreto n. 86.715, de 10 de dezembro de 1981. Por meio do CNIg e da Coordenação Geral de Migração, o MTE autoriza a expedição de vistos para trabalhadores estrangeiros, a concessão de autorização de permanência no território nacional aos que solicitam extensão do período de permanência ou a alteração do seu *status* migratório. Como a legislação vigente não atende às demandas atuais e, em alguns pontos, até mesmo contradiz os princípios constitucionais, o CNIg é o órgão responsável por intermediar esses conflitos e superar as lacunas existentes, direcionando a política migratória brasileira. “Cabe ao conselho formular políticas públicas para migração; incentivar estudos relativos a esse tema; estabelecer resoluções normativas para organizar e dar diretrizes à migração brasileira, e, ainda, busca solucionar os casos omissos” (BRASIL, s.d.).

O Ministério da Justiça é responsável pelo registro dos estrangeiros em território nacional via Polícia Federal e atua nos pontos de entrada do território nacional (fronteiras, portos, aeroportos). O órgão também responde pela aplicação das penalidades previstas em lei. Ressalta-se que a Polícia Federal, atualmente, tem exercido a centralidade em relação à gestão dos fluxos migratórios, emitindo as autorizações de residência não laborais, tais como as solicitações de visto de reunião familiar, para residentes do Mercosul dentre outros. Já o Ministério das Relações Exteriores atua na concessão dos vistos aos estrangeiros nas repartições consulares brasileiras e é também o órgão encarregado de acompanhar e dar apoio aos brasileiros residentes no exterior.

⁶ Os valores das taxas podem variar de R\$ 95,63 – regularização pela anistia de 2009, Decreto n. 6893/2009 – até quantias mais elevadas, dependendo da situação do imigrante. No caso dos detentores de visto humanitário, as despesas podem, conforme o caso, ultrapassar R\$ 500,00 (<https://servicos.dpf.gov.br/gru/listaReceitas>).

Os haitianos e o pedido de refúgio no Brasil

Em 2010, grupos dispersos de haitianos começaram a chegar à fronteira norte do Brasil e, em sua maioria, ingressavam no país pelo município de Tabatinga, na fronteira com o Peru, seguindo para Manaus. Nos primeiros meses, o número de haitianos que entravam no país não chamava a atenção das autoridades brasileiras. Só em outubro daquele ano, a pedido do Comitê Nacional para os Refugiados – Conare, o Conselho Nacional de Imigração começou a discutir essa situação e criou um grupo de trabalho para tratar da migração haitiana⁷ (CNIG, 2010b). No mês seguinte, o número de imigrantes haitianos indicado pelo Ministério da Justiça era de 400 pessoas em Tabatinga e Manaus (CNIG, 2010b). Ainda em 2010, apesar de registrar a presença dos haitianos no Brasil, as atas das reuniões do CNIG indicavam claramente que havia entre os conselheiros o sentimento de que aquele fluxo migratório seria episódico e de curto prazo, sendo direcionado para a Guiana Francesa, com o Brasil ocupando o lugar de país de trânsito.

Com o decorrer do tempo, o fluxo de imigrantes haitianos para o Brasil foi se ampliando e, ao final de 2011, havia referências da presença de mais de 4.000 haitianos no país (COSTA, 2012; SILVA, 2013). Esse número não parou de aumentar, chegando a mais de 20.000 em 2013, a aproximadamente 55.000 em 2014 e a 65.000 ao final de 2015.⁸

As trajetórias usadas eram diversas e foram se alterando com o tempo (PATARRA; FERNANDES, 2011; SILVA, 2013). O percurso mais comum e mais usado no início do fluxo tinha Porto Príncipe como ponto de partida e era efetivado por via aérea, com escala na Cidade do Panamá, passando eventualmente por São Domingo, capital da República Dominicana. Da Cidade do Panamá alguns se dirigiam para Quito (Equador) e outros iam diretamente para Lima (Peru⁹). De Quito ou Lima, por via terrestre ou fluvial, chegavam à fronteira do Brasil em diferentes pontos, sendo Tabatinga (AM), Assis Brasil (AC), Brasiléia (AC) ou Epitaciolândia (AC) os mais escolhidos.

A escolha da rota dependia das facilidades para promover o ingresso dos haitianos no país e obter a documentação necessária, bem como da possibilidade de obter algum apoio em território brasileiro, o que, ao longo do tempo, fez de Brasiléia¹⁰ o principal acesso.

As respostas institucionais à chegada do fluxo migratório haitiano foram distintas quando se consideram as esferas federal, estadual e municipal. O governo do Acre, mesmo que de forma precária, buscou promover uma infraestrutura mínima de atendimento aos haitianos que chegavam ao município de Brasiléia. O governo do Amazonas, nas cidades

⁷ Grupo de trabalho criado na IX^a reunião do CNIG em 2010 como “Haitianos no Brasil”, e alterado na I^a reunião do CNIG em 2011, passando a se chamar “Grupo de trabalho sobre imigrantes haitianos”. Em 2016, o GT passou a ser denominado “Grupo de trabalho nos fluxos migratórios para o Brasil”.

⁸ Valores levantados utilizando as bases do Sincere e do STI (Sistema de Tráfego Internacional) da Polícia Federal cedidas pelo ICMPD no âmbito do Projeto MT Brasil (ICMPD, 2015).

⁹ A partir de janeiro de 2012, o governo do Peru passou a exigir visto para a entrada de haitianos no país.

¹⁰ A importância de Brasiléia no processo acontece por ser o local onde os imigrantes, principalmente haitianos, apresentavam-se à Polícia Federal para o registro da solicitação de refúgio. Assis Brasil era somente o ponto de entrada no território nacional e o primeiro contato com as autoridades migratórias.

de Manaus e Tabatinga, inicialmente desconsiderou o problema, porém, adiante, deu algum suporte para manter o trabalho da sociedade civil (SILVA, 2013), principalmente das instituições católicas e evangélicas que se empenharam sobremaneira para evitar maiores transtornos aos imigrantes recém-chegados.

A ação de “coiotes” no processo migratório era patente (OIM, 2014). Eles atuavam inicialmente fazendo os imigrantes acreditarem que o Brasil não fora afetado pela crise econômica de 2008, que havia insuficiência de mão de obra e que a empregabilidade era instantânea no país, com salários mensais que poderiam chegar a U\$ 1.000. Para ter acesso a este “Eldorado Brasileiro” os custos podiam variar de U\$ 2.000 a U\$ 4.500 (OIM, 2014). O montante necessário para chegar ao Brasil, segundo relatos dos imigrantes, na maioria das vezes era levantado por meio de empréstimos e, em muitos casos, resultado de um plano familiar que somava esforços para que um membro da família pudesse emigrar e, ao chegar ao destino, retribuir e oferecer melhores condições de vida aos que haviam ficado no Haiti ou até mesmo financiar a emigração de parentes posteriormente (FARIA, 2012).

Mediante o endividamento, financeiro ou social, o maior medo que esses imigrantes apresentavam era o de serem deportados¹¹ e não recuperarem o dinheiro que haviam gasto.

Após o trajeto até a fronteira brasileira, os haitianos ainda tinham que enfrentar um longo processo para a regularização da sua situação migratória, uma vez que, não possuindo um documento que permitisse a entrada em território brasileiro, como um visto de turista ou de trabalho, a única forma de garantir sua permanência no país era via solicitação de refúgio apresentada à autoridade migratória nas cidades fronteiriças. A abertura desse processo levava à emissão de um protocolo, também conhecido como carteira provisória de estrangeiro, com validade de um ano, prorrogável por igual período de forma sucessiva até a decisão final do processo (RN n. 18/2014, do Conare).¹² Com o protocolo, o estrangeiro tinha assegurados os direitos previstos na Constituição Federal, nas convenções internacionais inerentes ao tema do refúgio, bem como os mesmos direitos dos estrangeiros em situação regular em território nacional, podendo assim obter Carteira de Trabalho e Previdência Social e Cadastro de Pessoa Física – CPF provisórios, enquanto a solicitação de refúgio era analisada pelo Conare. Tais documentos são essenciais para o ingresso do imigrante no mercado formal de trabalho e para o envio de remessas. Contudo, como os meios disponíveis para o processamento dessas solicitações nas cidades de fronteira eram reduzidos, completar todo o processo podia levar semanas e, em alguns casos, meses.

¹¹No Brasil, “a deportação será aplicada nas hipóteses de entrada ou estada irregular de estrangeiros no território nacional. É de providência imediata do Departamento de Polícia Federal e consiste na retirada do estrangeiro que desatender à notificação prévia de deixar o País. A deportação não impede o retorno do estrangeiro ao território nacional, desde que o Tesouro Nacional seja ressarcido das despesas efetuadas com a medida, satisfeito, ainda, o recolhimento de eventual multa imposta” (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, s/d).

¹²O prazo de validade do protocolo, também conhecido como carteira provisória de estrangeiro, era de seis meses e tinha que ser renovado na Polícia Federal até o solicitante obter uma resposta final sobre o processo. Em virtude do grande número de solicitações e da morosidade da deliberação, o prazo foi ampliado para um ano em 2014.

Ressalta-se que esse procedimento se tornou padrão para os solicitantes de refúgio que chegavam pela fronteira. O mecanismo de proteção internacional aos refugiados ratificado pelo Brasil passou a ser usado pelos haitianos como forma de garantir o acesso e sua permanência no país, mesmo que provisoriamente, uma vez que a detenção e a criminalização de solicitantes de refúgio não são aceitas no Brasil. Posteriormente, o processo de entrada no país utilizando esse mecanismo passou a ser usado por imigrantes de outras nacionalidades (ICMPD, 2015). Observa-se que mesmo aqueles que hoje têm oportunidade de acessar uma autorização temporária de permanência no país, como os venezuelanos, preferem o caminho da solicitação do refúgio. Nesse caso a razão é simples: para a obtenção da permanência temporária há um custo, que pode ser elevado dependendo da situação de vulnerabilidade dos imigrantes, enquanto na solicitação de refúgio não há cobrança de taxas.

De acordo com o relatório do Ministério da Justiça e Segurança Pública (BRASIL, 2017), as solicitações de refúgio no Brasil cresceram 2.868% no período de 2010 a 2015, passando de 966 para 28.670 pedidos. Até 2010, haviam sido reconhecidos 3.904 refugiados no Brasil, número que chegou a 9.552 refugiados, de 82 nacionalidades, no final de 2016. Verifica-se, portanto, que a concessão de refúgio, embora tenha aumentado consideravelmente nesse período, não tem acompanhado proporcionalmente o número de solicitações.

O visto humanitário aos nacionais do Haiti

Em razão de a solicitação de refúgio dos haitianos ser justificada, em sua grande maioria, pelas situações adversas provocadas pelo terremoto que devastou a cidade de Porto Príncipe, em janeiro de 2010, e não ser condizente com as premissas definidas em lei e convenções internacionais, ela era sistematicamente recusada, pois o Brasil trata juridicamente a matéria sobre os refugiados de acordo com o que foi estabelecido na Convenção de Genebra de 1951, no Protocolo de 1967 e na Convenção de Cartagena de 1984. Conforme a legislação brasileira, será reconhecido como refugiado todo indivíduo que:

I - devido a fundados temores de perseguição por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas encontre-se fora de seu país de nacionalidade e não possa ou não queira acolher-se à proteção de tal país; II - não tendo nacionalidade e estando fora do país onde antes teve sua residência habitual, não possa ou não queira regressar a ele, em função das circunstâncias descritas no inciso anterior; III - devido a grave e generalizada violação de direitos humanos, é obrigado a deixar seu país de nacionalidade para buscar refúgio em outro país (BRASIL, Art. 1, Lei n. 9.474, 1997).

No âmbito regional, a América Latina conta com um importante instrumento que expande a definição de refugiado estabelecida pela Convenção de 1951 – a Declaração de Cartagena, elaborada em 1984 e adotada, atualmente, por mais de 15 países. De acordo com a Declaração:

[...] a definição ou o conceito de refugiado recomendável para sua utilização na região é o que, além de conter os elementos da Convenção de 1951 e do Protocolo de 1967, considere também como refugiados as pessoas que tenham fugido dos seus países porque a sua vida, segurança ou liberdade tenham sido ameaçadas pela violência generalizada, a agressão estrangeira, os conflitos internos, a violação maciça dos direitos humanos ou outras circunstâncias que tenham perturbado gravemente a ordem pública (OEA. Declaração de Cartagena de 1984. Resolução OEA/Ser.L/V/II.66).

O Brasil incorporou no ordenamento jurídico – Lei n. 9.474/1997 “A Lei do Refúgio” – a significação de Cartagena e passou a entender como refugiados também aqueles que sofrem violação dos direitos humanos. A mesma lei determinou a criação do Comitê Nacional para os Refugiados – Conare, órgão responsável pela análise e reconhecimento da situação de refúgio no país. Dessa forma, ao recusar a solicitação dos haitianos, o Conare, por meio da RN n.18,¹³ entendia que havia uma situação humanitária pendente e encaminhou os processos para o CNIG.

Art. 12. O plenário do CONARE poderá, mediante decisão fundamentada, suspender a tramitação do caso e recomendar ao Conselho Nacional de Imigração - CNIG que o analise sempre que:

I - vislumbrar a possibilidade da permanência do estrangeiro no País por razões humanitárias, nos termos da Resolução Recomendada nº 08, de 19 de dezembro de 2006, do CNIG; [...].

Parágrafo único. O processo de reconhecimento da condição de refugiado ficará suspenso no CONARE até que venha aos autos informação do CNIG acerca da recomendação, dando-se em seguida regular curso ao processo (CONARE, 2014).

Em março de 2011, considerando a falta de amparo jurídico que rege a questão dos refugiados ambientais e as pressões das organizações da sociedade civil que prestam auxílio aos imigrantes, o CNIG, buscando uma solução para o caso dos haitianos solicitantes de refúgio, concedeu pela primeira vez, ao amparo da RN n. 27/1998,¹⁴ a autorização de permanência em território nacional a um grupo de 199 haitianos, cuja demanda havia sido rejeitada pelo Conare. Os motivos expostos pelo Conselho para o deferimento da autorização indicavam que a política migratória proposta vinha atender a uma demanda premente, apresentando um caráter excepcional e individual. Cada processo receberia o texto dessa exposição de motivos com a identificação do solicitante (Anexo 1).

Durante todo o ano de 2011, o número de solicitações encaminhadas ao CNIG foi crescente e, em dezembro, já haviam sido concedidas 632 autorizações de permanência. Mais de 1.000 demandas estavam em análise pelo Conare e aproximadamente 3.000 outras em trâmite entre a Polícia Federal e o Comitê. Naquele ano, uma média de cerca de 250 haitianos entraram no país, por mês (CNIG, 2011).

¹³ Resolução Normativa n. 18 “Estabelece os procedimentos aplicáveis ao pedido e tramitação da solicitação de refúgio e dá outras providências”.

¹⁴ Disciplina a avaliação de situações especiais e casos omissos pelo Conselho Nacional de Imigração.

Tal situação indicava que a atuação do CNIG, criando um mecanismo para a permanência regular dos haitianos no país, poderia também ter contribuído para a ampliação do fluxo migratório, pois o procedimento adotado dava garantia de acesso à documentação àqueles que se enquadravam nos requisitos estabelecidos. Esse processo fez surgir no âmbito do governo a necessidade de se criar um mecanismo de migração regular que permitisse a entrada direta dos imigrantes haitianos no Brasil.

Em janeiro de 2012, após realização de reunião extraordinária, o CNIG anunciou uma medida que teve impacto significativo para o tratamento da imigração haitiana: a Resolução n. 97/2012, que dispõe sobre a concessão do visto permanente a nacionais do Haiti.

Art. 1º Ao nacional do Haiti poderá ser concedido o visto permanente previsto no art. 16 da Lei nº 6.815, de 19 de agosto de 1980, por razões humanitárias, condicionado ao prazo de 5 (cinco) anos, nos termos do art. 18 da mesma Lei, circunstância que constará da Cédula de Identidade do Estrangeiro.

Parágrafo único. Consideram-se razões humanitárias, para efeito desta Resolução Normativa, aquelas resultantes do agravamento das condições de vida da população haitiana em decorrência do terremoto ocorrido naquele país em 12 de janeiro de 2010.

Art. 2º O visto disciplinado por esta Resolução Normativa tem caráter especial e será concedido pelo Ministério das Relações Exteriores, por intermédio da Embaixada do Brasil em Porto Príncipe.

Parágrafo único. Poderão ser concedidos até 1.200 (mil e duzentos) vistos por ano, correspondendo a uma média de 100 (cem) concessões por mês, sem prejuízo das demais modalidades de vistos previstas nas disposições legais do País. (CNIG, 2012)

O governo federal, ao propor a concessão de vistos pelos consulados do Brasil em Porto Príncipe, tinha como meta não só organizar o fluxo migratório, mas também combater a migração irregular promovida pelos “coiotes”. Em visita ao Haiti no dia 2 de fevereiro de 2012, a presidente Dilma Rousseff enfatizou essa visão:

Devemos combater esses criminosos, que se aproveitam das vulnerabilidades das famílias, expondo-as a situações desumanas durante a travessia, além de explorá-las, cobrando taxas escorchantes. [...] Reafirmo o duplo propósito das políticas de visto: garantir o acesso em condições de segurança e de dignidade e, ao mesmo tempo, combater o tráfico de pessoas, o que temos feito em cooperação com países vizinhos. (ROUSSEFF, 2012)

No entanto, ainda permanecia sem solução a situação daqueles imigrantes que, em teoria, teriam iniciado o percurso migratório antes da edição da medida e chegado à fronteira quando da sua vigência. Estes se encontravam retidos na fronteira com o Peru, na cidade de Ināpari, ou nos municípios de Assis Brasil e Tabatinga. O grupo era de aproximadamente 1.000 pessoas. Do lado peruano eram cerca de 250 pessoas que tinham a sua entrada no Brasil impedida, pois não estavam de posse do visto. Em território brasileiro, os que estavam nas cidades de fronteira aguardavam uma decisão sobre a autorização da sua permanência (CNIG, 2012).

A situação desses grupos gerou uma série de manifestações de diversos setores, dentre eles o Ministério Público do Acre, que ajuizou ação contra a União, o governo peruano,

organizações da sociedade civil e até mesmo entre os imigrantes, que chegaram a iniciar uma greve de fome pela falta de empenho das autoridades em dar uma resposta conclusiva ao problema. Diante desse quadro, em abril de 2012, o Ministério da Justiça tomou a iniciativa de voltar a receber as solicitações de refúgio dos nacionais do Haiti, garantindo assim àqueles que estavam na cidade peruana de Inãpari a possibilidade de sua entrada regular no Brasil. A ação unilateral do Ministério da Justiça gerou certo desconforto nos demais órgãos que tratavam da migração internacional na área de governo (CNIG, 2012).

Fato é que o governo brasileiro procurou regularizar a imigração haitiana para o Brasil, entretanto, é preciso considerar a efetividade da resolução implantada, já que o cumprimento de todas as etapas do processo para a obtenção do visto é um processo difícil para maioria dos cidadãos haitianos. Dentre as onerosas exigências para se candidatar ao visto, constam posse de passaporte em dia, residência no Haiti comprovada por atestado, atestado de bons antecedentes e pagamento de uma taxa de U\$ 200 para a emissão do visto.

Segundo dados da Embaixada brasileira em Porto Príncipe, em fevereiro de 2012 foram concedidos apenas 30% dos 100 vistos mensais permitidos pela resolução. As exigências burocráticas barravam uma maior concessão de permissões. Todavia, com o passar dos meses e com a divulgação da medida estabelecida pelo governo brasileiro, o número de pedidos foi aumentando e a cota, prevista na Resolução, tornou-se insuficiente para atender à demanda, configurando-se como uma grande barreira àqueles que desejavam emigrar para o Brasil.

A tentativa de aplicar a RN n. 97 para resolver o problema, que se tornou questão de calamidade pública nas cidades fronteiriças e nos polos de atração, como Manaus, não gerou o efeito desejado. O número de imigrantes haitianos que chegavam pela fronteira norte continuou crescendo e a emissão de 100 vistos por mês pelo Consulado em Porto Príncipe revelou-se claramente insuficiente. Já em novembro de 2012 não havia mais disponibilidade de agendamentos para a emissão do visto durante 2013. Assim, para 2013, a disponibilidade de horários esgotou-se, levando o Consulado a abrir uma lista de espera (FERNANDES et al., 2013). Nesse contexto, observou-se na fronteira a mesma situação encontrada antes da promulgação da RN n. 97. O abrigo provisório em Brasília criado para acolher imigrantes em pouco tempo não mais conseguia acomodar os recém-chegados, e em Porto Príncipe, na porta do Consulado brasileiro, as filas formadas por haitianos que desejavam obter o visto de entrada no Brasil pareciam não ter fim.

Ao contrário do desejado, as ações do governo acabaram por estimular a migração. Os “coiotes” ampliaram sua atuação, estabelecendo pontos da rede de tráfico por todo o trajeto, incluindo a Equador e Peru. Isso fez com que o volume de haitianos que chegavam às cidades fronteiriças aumentasse, inclusive por novas rotas, via Argentina, Bolívia e Venezuela.

Havia, portanto, dois caminhos para o ingresso no território brasileiro. Um por via regular, por meio da RN n. 97, e outro via pedido de refúgio. A tentativa de estabelecer uma política migratória mostrou-se ambígua e deficiente.

Para tentar reduzir a fila de espera no consulado em Porto Príncipe, o CNIg, em abril de 2013, por meio da RN n.102,¹⁵ retirou a restrição do número máximo de vistos a ser concedido por ano e solicitou que o Itamaraty equacionasse a situação concedendo vistos em outras localidades, principalmente nas cidades utilizadas no trajeto para o Brasil. Mesmo assim, a situação não levou a uma melhora expressiva no atendimento, principalmente em Porto Príncipe, pois faltava estrutura de pessoal no Consulado para atender a essa demanda.

Diante dessas dificuldades, para alguns o caminho pela fronteira norte ainda se apresentava como a melhor opção. Em 2013, com a cheia do Rio Madeira, que isolou Brasiléia, a situação no abrigo ficou crítica e optou-se pela sua transferência para Rio Branco. Mesmo instalado em local mais amplo, o abrigo por diversas vezes teve a sua lotação quase esgotada, pois alguns imigrantes, apesar de terem conseguido regularizar sua situação migratória, ficavam aguardando no abrigo uma oferta de emprego por meio de algumas empresas que se dirigiam à cidade à procura de trabalhadores.

Em 2015, o governo empreendeu ações para ampliar a capacidade de emissão de visto do Consulado brasileiro em Porto Príncipe. Acordo firmado entre o Itamaraty e a OIM permitiu a implantação de um centro de processamento de vistos, no qual a documentação dos candidatos era analisada e posteriormente enviada ao consulado para registro. Esses procedimentos permitiram ao Consulado no Haiti atingir a marca de 500 vistos expedidos por semana, incluindo os vistos permanentes e de reunião familiar.

Ressalta-se que, em 2010, quatro países da América do Sul (Equador, Peru, Chile e Argentina) não exigiam visto para a entrada de haitianos em seu território para viagem de turismo. Apesar das facilidades, apenas o Brasil se tornou o destino final da imigração haitiana em grande volume. Tal conjuntura pode apontar que esse fluxo não era motivado apenas pela facilidade de entrada no país, como apontavam os críticos às medidas adotadas pelo governo brasileiro, mas também tinha como componente uma vontade definida de se estabelecer na região de destino.¹⁶

O Peru, a partir de 2012, somando seus esforços aos do governo brasileiro, começou a exigir o visto dos haitianos. O Equador, em 2013, elaborou uma medida para restringir a entrada dos haitianos, não sendo esta implementada. Entretanto, em agosto de 2015, o Ministério das Relações Exteriores e da Mobilidade Humana do Equador impôs novos requisitos para o ingresso de haitianos e anunciou que, a partir de 15 de agosto daquele ano, todos os cidadãos haitianos que desejassem ingressar no país por um período máximo de 90 dias com fins turísticos e que não possuíssem um visto vigente deveriam registrar-se na página web do consulado¹⁷ e aguardar autorização para a viagem ao país.

¹⁵ A RN n. 97 sofreu várias alterações durante a sua vigência, todas, com exceção da RN n. 102, trataram exclusivamente da ampliação do seu prazo de vigência (RN n. 106/2013, 113/2014, 117/2015 e 123/2016).

¹⁶ Somente a partir do final de 2015, quando a crise econômica tornou-se robusta no Brasil, o Chile e a Argentina passaram a receber um número expressivo de imigrantes haitianos, incluindo-se aí alguns que partiram do Brasil.

¹⁷ Documento disponível em: <www.consuladovirtual.gob.ec>.

Tais medidas tiveram um amplo efeito sobre a chegada dos imigrantes haitianos pela fronteira norte, e o fluxo migratório por essa região foi drasticamente reduzido. Esse fato levou as autoridades do estado do Acre, em 2016, a desativar o abrigo criado na cidade de Rio Branco. Salvo alguma drástica alteração da situação vigente, pode-se afirmar que a entrada de haitianos no país como solicitantes de refúgio está controlada e, se ainda ocorrer, será de forma residual.

A entrada dos haitianos no Brasil foi vista com grande receio por uma parcela da sociedade, por setores conservadores do governo e por alguns órgãos da imprensa nacional, que tratavam o fluxo como invasão. Por outro lado, esse quadro migratório gerou efeitos positivos ao mostrar a urgência de se discutir e redefinir a política migratória brasileira, inserindo nas reflexões a visão do imigrante na perspectiva dos direitos humanos.

Comentários finais

O episódio da migração haitiana para o Brasil é parte de um processo bem mais amplo da inserção do país no sistema migratório mundial. A sua relevância estaria ligada não tanto ao número de imigrantes, mas, possivelmente, à forma com que o fluxo migratório teria ocorrido e aos desafios que foram colocados à sociedade brasileira.

Por outro lado, a chegada dos haitianos e também de imigrantes de outras nacionalidades mostrou que os mecanismos legais que dispõem o país não estão adaptados à nova realidade de um mundo no qual as pessoas transitam por diversas razões, sendo a mais importante a migração laboral.

O que ocorreu com a migração haitiana para o Brasil indica que, apesar de as atribuições dos órgãos que cuidam da migração estarem bem definidas nos instrumentos legais vigentes, há imperiosa necessidade de uma coordenação mais ampla das ações, que envolva também a constante avaliação das medidas tomadas. A utilização de mecanismos como o de refúgio para contornar os impedimentos legais de entrada e permanência no país contribui para gerar distorções que sobrecarregam a estrutura de órgãos públicos com demandas que, na maioria dos casos, não se enquadram no seu mandato.

A falta de planejamento e avaliação do alcance e das consequências das medidas adotadas pode, como aconteceu no caso dos haitianos, ter efeitos inversos aos desejados. Não adianta criar medidas para resolver uma situação emergencial sem ter em conta os impactos sobre as estruturas existentes, físicas e humanas, nem tratar a migração como tema de uma única nacionalidade, em lugar de entender a complexidade dos sistemas migratórios.

Por outro lado, há de se buscar conhecer com profundidade a situação, prevendo os impactos das medidas adotadas, caso contrário o governo passa a ser ator coadjuvante em processos migratórios que ampliam a vulnerabilidade e o desrespeito aos direitos humanos dos imigrantes.

Mesmo que no Brasil o passo da modernização dos instrumentos legais que tratam da migração venha a acontecer, sua implementação deverá considerar um processo de

adaptação que inclui também a sensibilização de diversos setores da nossa sociedade que ainda acreditam não ser a migração internacional uma realidade que estará para sempre presente e com importância crescente.

Referências

ABA – Associação Brasileira de Antropologia. **Apreciação da Associação Brasileira de Antropologia (ABA) sobre a nova proposta de lei de migrações**. 26 de maio de 2014. Disponível em: <<http://conferencialivreaba.wordpress.com/>>. Acesso em: 10 maio 2016.

_____. Ministério da Justiça. **Resolução Normativa n. 18, de 30 de abril de 2014**. Brasília, 2014. Disponível em: <<http://www.justica.gov.br/seus-direitos/estrangeiros/refugio/anexos/resolucao-18-dou-pdf.pdf>>. Acesso em: 25 mar. 2016.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. **Refúgio em Números**. Brasília, 2017. Disponível em: <http://www.justica.gov.br/noticias/brasil-tem-aumento-de-12-no-numero-de-refugiados-em-2016/20062017_refugio-em-numeros-2010-2016.pdf>. Acesso em: 23 jun. 2017.

_____. Ministério do Trabalho. Atribuições do CNIg. Ministério do Trabalho e Emprego – MTE. Brasília, S.d. Disponível em: <<http://acesso.mte.gov.br/obmigra/ministerio-do-trabalho-e-emprego.htm>> Acesso em: 20 abr. 2016.

_____. Ministério do Trabalho e Emprego. **Extrato do voto aprovado pelo CNIg em reunião de 13/03/2011**. Disponível em: <http://portal.mte.gov.br/data/files/8A7C812D308E21660130D7CE9FAD1DD9/ata_cnig_20110316.pdf>. Acesso em: 03 abr. 2016.

BRASIL. Presidência da República. **Lei n. 6815, de 19 de agosto de 1980**. Define a situação jurídica do estrangeiro no Brasil, cria o Conselho Nacional de Imigração. Brasília, 1980. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/leis/L6815.htm>. Acesso em: 20 abr. 2016.

_____. Presidência da República. **Lei n. 9.474, de 22 de julho de 1997**. Define mecanismos para a implementação do Estatuto dos Refugiados de 1951, e determina outras providências. Brasília, 1997. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9474.htm>. Acesso em: 03 abr. 2016.

CNIg – Conselho Nacional de Imigração. **Política Nacional de Imigração e Proteção ao(a) Trabalhador(a) Migrante**. Brasília, 2010a. Disponível em: <http://www2.mte.gov.br/politicamigrante/imigracao_proposta.pdf>. Acesso em: 10 maio 2016.

_____. **Ata da reunião ordinária de novembro de 2010**. Brasília, 2010b. Disponível em: <http://trabalho.gov.br/mais-informacoes/cni/atas/item/download/1789_648aa372464b5925a6891b94cc86c84f>.

_____. **Ata da reunião ordinária de março de 2011**. Brasília, 2011. Disponível em: <http://www.mtps.gov.br/mais-informacoes/cni/atas/item/download/1789_648aa372464b5925a6891b94cc86c84f>. Acesso em 15 de maio. 2016

_____. **Ata da reunião ordinária de abril de 2012**. Brasília 2012a. Disponível em: <http://trabalho.gov.br/mais-informacoes/cni/atas/item/download/1815_862ec2b322223c33420f260a26bd35b0>.

_____. **Ata da reunião ordinária de maio de 2012**. Brasília, 2012b. Disponível em: <http://www.mtps.gov.br/mais-informacoes/cni/atas/item/download/1814_3fb01dc263aea992ae0aa85318acfc7f>. Acesso em 15 de maio. 2016.

_____. **Resolução Normativa do Conselho Nacional de Imigração n. 97, de 12 de janeiro de 2012.** Dispõe sobre a concessão de visto permanente previsto no art. 16 da Lei n. 6.815, de 19 de agosto de 1980, a nacionais do Haiti. Brasília, 2012.

CONARE – Comitê Nacional para os Refugiados. **Resolução Normativa n. 18 de 30 de abril de 2014.** Estabelece os procedimentos aplicáveis ao pedido e tramitação da solicitação refúgio e dá outras providências. Brasília, 2014. Disponível em: <<http://www.justica.gov.br/seus-direitos/estrangeiros/refugio/anexos/resolucao-18-dou-pdf.pdf>>. Acesso em: 03 abr. 2016.

COSTA, Pe. G. A. Haitianos em Manaus: dois anos de imigração – e agora! **Travessia – Revista do Migrante**, ano XXV, n. 70, p. 91-97, 2012.

FARIA, A. V. **A diáspora haitiana para o Brasil: o novo fluxo migratório (2010-2012).** Dissertação (Mestrado em Tratamento da Informação Espacial) – Programa de Pós-Graduação em Geografia, Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2012.

FERNANDES, D.; MILESI, R.; PIMENTA, B.; DO CARMO, V. Migração dos haitianos para o Brasil a RN nº 97/2012: uma avaliação preliminar. **Cadernos de Debates Refúgio, Migrações e Cidadania**, v. 8, n. 8, p. 55-71, 2013.

ICMPD – International Center for Migration Policy Development. **MT Brasil – migrações transfronteiriças.** Viena, 2015.

_____. **Coleta e disseminação de informações na área de migração internacional no Brasil.** Relatório de pesquisa. Vienna, 2015.

MPF/GO – Ministério Público Federal – Goiás. MPF/GO recomenda que órgãos de segurança pública impeçam participação de estrangeiros em atos políticos relacionados ao impeachment, 15 de abril de 2016. Disponível em: <<http://www.mpf.mp.br/go/sala-de-imprensa/noticias-go/mpf-go-recomenda-que-orgaos-de-seguranca-publica-impecam-participacao-de-estrangeiros-em-atos-politicos-relacionados-ao-impeachment-1>>. Acesso em: 15 maio 2016.

PATARRA, N. L.; FERNANDES, D. M. Brasil: país de imigração? **Revista Internacional em Língua Portuguesa (Migrações)**, III série, n. 24. 2011.

ROUSSEF, D. Discurso no Haiti em 02 fev. 2012. Disponível em: <<http://memoria.ebc.com.br/agenciabrasil/noticia/2012-02-01/dilma-anuncia-reducao-da-tropa-brasileira-no-haiti>>. Acesso em: 10 maio 2016.

SEIXAS, R. J. S. **Soberania hobbesiana e hospitalidade em Derrida: estudo de caso da política migratória federal para o fluxo de haitianos pelo Acre.** Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Centro Universitário Euro-Americano (Unieuro), Brasília, 2014.

SILVA, S. A. Brazil, a new eldorado for immigrants? The case of haitians and the Brazilian immigration policy. **Urbanities**, v. 3, n. 2, p. 3-18, Novembre 2013.

SPRANDEL, M. A. Migração e crime: a Lei 6.815, de 1980. **REMHU – Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana**, ano XXIII, n. 45, p. 145-168, jul./dez. 2015.

Sobre os autores

Duval Fernandes é doutor em Demografia pelo Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional (Cedeplar), da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Professor do Programa de Pós-Graduação em Geografia – Tratamento da Informação Espacial, da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC Minas).

Andressa Virgínia de Faria é doutoranda do Programa de Pós-Graduação em Geografia – Tratamento da Informação Espacial da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC Minas). Professora do Centro Federal de Educação Tecnológica de Minas Gerais (Cefet-MG).

Endereço para correspondência

Duval Fernandes

Av. Itaú, 505, Prédio Emaús – Dom Cabral
30535012 – Belo Horizonte-MG, Brasil

Andressa Virgínia de Faria

Av. Dr. Antonio Chagas Diniz, 655 – Cidade Industrial
32210-160 – Contagem-MG, Brasil

Abstract

The humanitarian visa as a response to Haitians' request for refuge

The scenario of international migration has undergone profound changes over the past decade. In Brazil if the arrival of immigrants from neighbouring countries has widened, a new component of this flow included a significant number of returnees Brazilians and immigrants of other regions who had little or no history of population exchanges with Brazil, specifically is notoriously large presence of Haitians. This article aims to explore the diplomatic process for humanitarian visa attribution to Haitian citizens, its phases and procedures, as well as the legitimacy of its attribution by the Brazilian Government. It therefore aims to evaluate the state of art of the humanitarian visa attribution. Starting from these objectives, we will briefly discuss on the migratory policy of Brazil and, secondly, on the process for the attribution of humanitarian visa to Haitian citizens. Finally, an attempt was made to evaluate this policy of granting humanitarian visas

Keywords: Humanitarian visa. Haitian diaspora. Migratory Policy. Brazil.

Resumen

La visa humanitaria como respuesta al pedido de refugio de los haitianos

La migración internacional pasó, en la última década, por cambios profundos. En Brasil si la llegada de inmigrantes de los países vecinos se ha ampliado, un nuevo componente de este flujo incluyó, a parte los repatriados brasileños, inmigrantes de regiones con poca o ninguna historia de intercambios de población con Brasil, en este sentido, es de destacar la presencia de los haitianos. El propósito de este documento es discutir el proceso que condujo a la creación de la figura de la visa humanitaria dedicada exclusivamente a los haitianos y la evaluación de su proceso de implementación como una política migratoria del Gobierno. Para hacer frente a esta proposición, se presenta una breve discusión de la política de inmigración brasileña y, en seguimiento, lo proceso de otorgamiento de visas humanitarias a los haitianos.

Palabras claves: Visa humanitaria. Diáspora haitiana. Política migratoria. Brasil.

Anexo 1

Extrato do voto aprovado pelo CNlg em reunião de 13/03/2011

“As políticas migratórias estabelecidas pelo CNlg se pautam pelo respeito aos direitos humanos e sociais dos migrantes, de forma a que sejam tratados com dignidade e em igualdade de condições com os brasileiros”. Esta política está firmemente assentada na Constituição Federal, que consagra dentre os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil a promoção do bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação. Mais além, a prevalência dos direitos humanos é um dos princípios que regem as relações internacionais do Brasil. Tais assertivas refletem-se no caput do art. 5º da Carta Magna que assevera que “todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes (relacionados nos incisos que seguem)”....Tal política tem se materializado por meio de Resoluções, Normativas e Recomendadas, adotadas por consenso entre os integrantes deste Conselho.

No que diz respeito “aos casos omissos em relação a imigrantes”, as decisões são tomadas com base na Resolução Normativa N. 27, de 25 e novembro de 1998, que disciplina a avaliação de situações especiais e casos omissos pelo Conselho Nacional de Imigração. Essa Resolução considera como “situações especiais” aquelas que, embora não estejam expressamente definidas nas Resoluções do CNlg, possuam elementos que permitam considerá-las satisfatórias para a obtenção do visto ou permanência; e, como “casos omissos”, as hipóteses não previstas em Resoluções do CNlg.

Na aplicação da RN n. 27/98, o CNlg tem considerado as políticas migratórias estabelecidas para considerar como “especiais” os casos que sejam “humanitários”, isto é, aqueles em que a saída compulsória do migrante do território nacional possa implicar claros prejuízos à proteção de seus direitos humanos e sociais fundamentais.....Por fim considerando que o processo de migração de haitianos para o Brasil não é sustentável a médio e longo prazo.....a presente proposta de deferimento restringe-se a esta situação específica, não se constituindo em precedente para futuros casos.

Recebido para publicação em 08/04/2017

Aceito para publicação em 26/06/2017

O fenômeno dos refugiados no mundo e o atual cenário complexo das migrações forçadas

Daniela Florêncio da Silva*

A questão dos refugiados tem tido grande relevância nos últimos anos no cenário internacional pela expressiva dimensão de seus fluxos, pelo desrespeito à dignidade humana e pela crescente violência na sua contenção, apesar da sua condição de extrema vulnerabilidade.¹ Ao longo da história, fatores como conflitos e perseguições provocaram migrações forçadas, mas na contemporaneidade a multiplicidade de fatores envolvidos na formação dos deslocamentos forçados torna complexa a realidade dos refugiados. Na Antiguidade, um exemplo dessas migrações forçadas ocorreu durante os últimos anos das Guerras Púnicas (264 a.C – 146 a.C) entre Roma e Cartago, resultando na fuga dos cartagineses para outras regiões da África do Norte (WARMINGTON, 2010). Embora a publicação citada mencione a palavra refugiado, em menção aos cartagineses, a primeira referência histórica a essa palavra ocorreu no século XVII na França, durante a fuga dos huguenotes (pessoas pertencentes à religião Protestante) devido à revogação do Edito de Nantes em 1685, que impedia a perseguição religiosa e dava liberdade para a prática do protestantismo (MOULIN, 2013).

Com o fim da Primeira Guerra Mundial e a eclosão da Revolução Russa, o significativo número de refugiados na Europa fez surgir o debate sobre sua proteção. Em 1921, por meio do Conselho da Sociedade das Nações, surgiu o primeiro Alto Comissariado para Refugiados, principalmente destinado ao apoio humanitário aos refugiados russos. Juridicamente, sua proteção foi estabelecida em 1951 com a formulação do Estatuto dos Refugiados das Nações Unidas, mas apenas vinculado aos fluxos de refugiados anteriores a 1951 e à possibilidade de os Estados só aceitarem esses fluxos se fossem oriundos de países europeus, ou seja, não existia a obrigatoriedade de aceitar refugiados de outros continentes. As ampliações jurídicas à sua proteção e a eliminação de restrições foram, ao

* Universidade Federal de Pernambuco (UFPE), Recife-PE, Brasil (danifs_br@yahoo.com.br).

¹ De acordo com os últimos dados do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados, 51% da população de refugiados no mundo é formada por crianças e adolescentes (UNHCR, 2016).

longo dos anos, ganhando definições mais próximas das diferentes realidades e desafios dos refugiados ao redor do mundo (RAMOS, 2011).²

A partir da origem dessa proteção jurídica internacional, os refugiados passaram a fazer parte, no âmbito das discussões sobre migrações, das migrações forçadas, diferenciando-se dos critérios que institucionalizariam as migrações voluntárias.

Atualmente, as discussões em relação aos refugiados e direitos dos outros migrantes têm como origem o desrespeito e a vulnerabilidade. O Estatuto dos Refugiados destaca-se como um elemento dissonante nessa lógica desumana das restrições, da criminalização e da violência na mobilidade humana, desenvolvidas desde o final da década de 1970.

O Estatuto tornou-se, também, um elemento norteador e de esperança, desde a massificação da irregularidade da migração imposta por diferentes países, sofrendo tentativas de restrições e revisões quanto à sua legitimidade.

Hoje, toma conta de diversos países um discurso político que condena qualquer forma de migração, e que, inclusive, deseja revisar alguns pontos do Estatuto dos Refugiados, como ficou claro no discurso de posse, proferido em 1998, da presidência rotativa da União Europeia, cujo representante pertencia a Áustria, que afirmou de forma contundente, a necessidade de se alterarem as normas que concedem o refúgio, alegando que ele vem sendo utilizado por pessoas que não se encaixam na sua descrição legal (BUSCH, 1999). Além desse exemplo, mais recentemente há o caso da Itália e França que resolveram restringir a entrada de imigrantes de vários países africanos devido aos acontecimentos da chamada Primavera Árabe. Tal iniciativa recebeu a reprimenda do Conselho Europeu, mas nem por isso, esse discurso de restrição aos imigrantes, inclusive aos refugiados, foi abandonado por esse e por outros países (JAROCHINSKI SILVA, 2011, p. 210).

O que emerge com grande importância nesse contexto é a necessidade de criação de instrumentos jurídicos, nacionais e internacionais, que concedam direitos eficazes aos que migram, também, em condições de vulnerabilidade, mas não podem, juridicamente, obter a condição de refugiado. A questão migratória, assim como outros parâmetros de cunho social, cada vez mais, tem evidenciado um contexto em expansão, em que uma série de direitos tem sido contestada e retirada.

A questão dos refugiados, hoje, vive seu maior desafio, depois da Segunda Guerra Mundial. Nos últimos anos, as estatísticas³ alertam para dados que não param de crescer e em proporções em que o custo humano parece não ter fim. Sempre foi um fenômeno mundial, mas agora, atinge de maneira mais significativa, por exemplo, países nunca antes tão afetados com o seu fluxo, como o Brasil. Sua temática “era tratada como um problema pontual e não como um assunto permanente” (BRAGA, 2011, p. 08). Uma das característi-

² Em 1967 entrou em vigor um Protocolo relativo ao Estatuto dos Refugiados que retirou as limitações de tempo e geográficas de sua definição em relação à de 1951. Outras ampliações na definição de refugiados ocorreram apenas em âmbitos regionais, em 1969 pela Organização da Unidade Africana (atual União Africana) e pela Declaração de Cartagena de 1984 para a América Latina.

³ A última estatística das Nações Unidas indicou 65,3 milhões de pessoas em deslocamento forçado (refugiados, deslocados internos e solicitantes de asilo) pelo mundo (UNHCR, 2016). De acordo com Hobsbawm (1995), estima-se que em maio de 1945 havia aproximadamente 40,5 milhões de pessoas em deslocamento forçado na Europa.

cas mais marcantes nos padrões atuais de deslocamento forçado é a sua dispersão mais ampla pelo mundo, em diferentes escalas, tanto regional quanto global, assim como o prolongamento de sua situação nesse processo (ZETTER, 2015).

Quando se observam o contexto de formação e as estatísticas dos grandes fluxos de refugiados que se desenvolveram após a Segunda Guerra Mundial e o da atualidade, percebe-se uma mudança, não só na natureza dos conflitos, mas também no desenrolar de novos desafios em seus horizontes. Esses desafios são compreendidos a partir de uma multiplicidade de fatores que tornam sua origem complexa e dinamizam sua velocidade de formação, tendo como principais motores propulsores a globalização, os conflitos pós-Guerra Fria e, como mais recente aspecto, a guerra ao terror após o 11 de setembro de 2001 (BRAGA; KAROL, 2009; UNHCR, 2000, 2006). Além dos conflitos e perseguições, os fatores ambientais vêm ganhando cada vez mais visibilidade com a discussão em relação aos refugiados ambientais, embora não sejam reconhecidos juridicamente. A implantação de grandes obras de infraestrutura, como as hidrelétricas, ou o desenvolvimento de grandes empreendimentos agrícolas tornaram-se, também, fatores de formação de fluxos de refugiados. Um exemplo dessa realidade é o que vem acontecendo na Etiópia, onde um grande fluxo de refugiados etíopes tem buscado proteção em outros países da África Oriental em virtude da violência gerada no processo de expulsão de suas terras, agora utilizadas em empreendimentos estrangeiros ou do Estado (HUMAN RIGHTS WATCH, 2012; STIENNE, 2015).

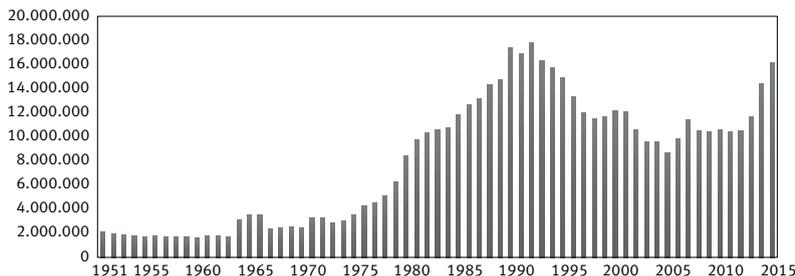
O Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (Acnur), ao analisar as mudanças ocorridas nos fatores desencadeadores de conflitos e perseguições, ao longo de sua história de proteção aos refugiados, destaca que no seu contexto de formação, em 1950, os esforços concentrados eram na proteção de refugiados provenientes do fascismo e do stalinismo. Porém, nas últimas décadas, os conflitos armados, principalmente desenvolvidos pelo contexto pós-Guerra Fria, desempenharam papel determinante na evolução do número de refugiados.

Repressão política e violações maciças dos direitos humanos ainda são elementos significativos em deslocamentos atualmente. Mas para a maioria dos refugiados de hoje, conflitos armados – que frequentemente envolvem perseguição e outros abusos dos direitos humanos contra civis – são a principal fonte de ameaça. Muitos dos conflitos armados do período pós-Guerra Fria provaram ser particularmente perigosos para os civis, evidenciados pela escala de deslocamento e pela alta proporção de mortes de civis em relação aos militares. [...] O custo humano devastador de guerras recentes levou muita discussão sobre a natureza mutável dos conflitos armados no período pós-Guerra Fria. [...]. O que distinguiu a década de 1990 a partir de décadas anteriores foi o enfraquecimento dos governos centrais em países que tinham sido amparados pelo apoio de superpotências, e a conseqüente proliferação de conflitos baseados em identidade, muitos dos quais envolveram sociedades inteiras em violência (UNHCR, 2000, p. 277, tradução nossa).

Na evolução da população de refugiados no mundo, entre 1951 e 2015 (Gráfico 1), nota-se um acréscimo significativo do seu número no período entre 1980 e 1992, impulsionado, sobretudo, pelo desenvolvimento da globalização e da Guerra Fria. Nos últimos

anos, principalmente em decorrência do conflito na Síria, os números têm atingido recordes. De acordo com as últimas estatísticas do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados, só o contingente de refugiados chegou a 21,3 milhões de pessoas em 2015 (UNHCR, 2016).⁴

GRÁFICO 1
Evolução do número de refugiados no mundo – 1951-2015



Fonte: United Nations High Commissioner for Refugees – UNHCR, Population Statistics Data Overview de 2016.

Nota: Os dados referem-se, apenas, aos refugiados sob proteção do UNHCR.

A “globalização neoliberal”, que se fortificou durante a década de 1970 (CASTLES, 2010, p. 14), vem imprimindo grande complexidade a esse cenário ao gerar uma evidente desigualdade econômica e concentração de riqueza no mundo. Analisando a relação dos processos migratórios com a globalização, percebe-se que “a globalização e as migrações internacionais andam de mãos dadas” (UNHCR, 2006, p. 12, tradução nossa) e “a mobilidade humana é uma forma crucial de globalização” (CASTLES, 2010, p. 23), sendo que, nos últimos 30 anos, esse processo desenvolveu um grande aumento no fluxo migratório mundial e, em conjunto com as reconfigurações “das relações de poder político e militar, desde o fim da Guerra Fria, representa uma “mudança radical contemporânea” – uma nova “grande transformação” (CASTLES, 2010, p. 29).

Para os refugiados, a globalização limita seu acesso à proteção, devido a um seletivo processo de circulação de pessoas nas fronteiras políticas dos países (UNHCR, 2006), assim como desafia sua definição em virtude da complexidade dos fluxos migratórios existentes.

O fim da Guerra Fria e a consolidação dos processos da globalização acentuaram as contradições no encaminhamento da temática dos refugiados, principalmente com a ascensão dos nacionalismos e dos conflitos étnicos ao lado dos problemas econômicos. Assim, temos um conjunto de questões responsáveis pela mobilidade das pessoas, seja pela violência praticada entre grupos de origem diferente, seja pelas mazelas socioeconômicas que obrigam o deslocamento de milhares de indivíduos por diferentes continentes (BRAGA; KAROL, 2009, p. 04).

⁴ O contingente de 21,3 milhões refere-se à soma dos 5,2 milhões de refugiados palestinos, sob a proteção da UNRWA (United Nations Relief and Works Agency), e dos 16,1 milhões de refugiados sob a proteção do UNHCR em 2015. Desde a formação do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados em 1950, os refugiados palestinos ficaram sob proteção da agência específica das Nações Unidas para essa questão, a UNRWA.

Em 2015, o cenário descrito como “crise de refugiados” trouxe à tona diversos aspectos que vêm impondo desafios aos direitos humanos, desequilibrando não só os aspectos socioeconômicos, como também os ambientais. O expressivo título “World at war” do documento do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (UNHCR, 2015) destaca a preocupante situação atual envolta em um cenário de combinação de novos e antigos conflitos, ainda em andamento, que segundo Antônio Guterres, secretário-geral das Nações Unidas, é agravada também pela crise econômica, a partir da diminuição da ajuda humanitária e da clara ligação entre a instabilidade gerada pela alta dos preços dos alimentos e pela desigualdade social e econômica existente nas áreas urbanas.⁵ Antônio Guterres ressalta, também, a estreita ligação entre importantes conflitos existentes, como os da Líbia, Mali, Nigéria, Somália, Síria, Iraque, Iêmen e Afeganistão.⁶

O maior deslocamento forçado de pessoas desde a Segunda Guerra Mundial exprime uma complexidade de fatores estruturantes que têm como base a lógica capitalista desproporcional ao desenvolvimento humano, que se dispersa pelo mundo. Mundo este que tenta obscurecer “de forma quase amoral, a presença dos países de recepção, no Norte e no Sul, nas lógicas dos conflitos que estão na origem da fuga de milhões de pessoas” (AGUIAR, 2015, p. 02) por meio de um discurso pautado na segurança e no medo, imbuído de questões identitárias e racistas. Como afirma a escritora e jornalista canadense Naomi Klein (2015, grifo da autora, tradução nossa):

[...] a crise de refugiados, as medidas de austeridade na Grécia e “a degradação do sistema planetário do qual toda a vida depende” estão todos interligados. “As mesmas forças, a mesma lógica, estão por trás de todos esses atentados contra a vida” [...] é uma “ideologia tóxica do fundamentalismo de mercado”.⁷

A “crise” atinge todos, e os refugiados, agora envoltos em diferentes contextos, estão no *front*⁸ desse conflito, indicando as suas faces ocultas e as enfrentando nesse local mais frágil de uma batalha.

A definição de refugiado vai muito além da declarada no Estatuto dos Refugiados, de que:

Em consequência dos acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951, e temendo ser perseguida por motivos de raça, religião, nacionalidade, pertencimento a grupo social ou opiniões políticas, se encontra fora do país de sua nacionalidade e que não pode ou, em virtude desse temor, não quer valer-se da proteção desse país, ou que, se não tem nacionalidade e se encontra fora do país no qual tinha a sua residência habitual em

⁵ Entrevista feita pelo jornal *Euronews* com Antônio Guterres, em 2012. Disponível em: <<http://www.euronews.com/2012/06/19/antonio-guterres-we-re-witnessing-human-suffering-on-an-epic-scale>>. Acesso em: 10 out. 2015.

⁶ Artigo publicado pelo *United Nations High Commissioner for Refugees* (UNHCR, 2014), intitulado UN Refugee Chief warns against overlooking humanitarian crises in Africa. Disponível em: <<http://www.unhcr.org/54292c399.html>>. Acesso em: 23 jun. 2015.

⁷ Pensamento expresso pela autora em uma palestra no Festival of Dangerous Ideas, na Austrália em 2015. Algumas partes da palestra foram transcritas no artigo de jornal, em publicação eletrônica, *Eco Watch* (2015), assim como o vídeo de sua palestra. Disponível em: <<http://ecowatch.com/2015/09/08/naomi-klein-climate-refugees/>>. Acesso em: 20 set. 2015.

⁸ *Front* no sentido de linha de frente. As referências desse pensamento vêm do antropólogo Michel Agier, ao se referir à relação dos refugiados com as fronteiras e o cosmopolitismo, em palestra na Bienal do Livro de Alagoas, em 23 de novembro de 2015, e de Rogério Haesbaert (2013).

consequência de tais acontecimentos, não pode ou, devido ao referido temor, não quer voltar a ele (ACNUR, 2011, p. 11).⁹

Considerando-se que “as migrações são um processo multidimensional, condensando toda a complexidade da des-re-territorialização das sociedades” e que podem ser entendidas “como um processo em diversos níveis de des-reterritorialização” (HAESBAERT, 2012, p. 233, 246), os refugiados, nesse aspecto, estão em constante movimento não só no sentido do seu deslocamento geográfico, mas também nas reflexões sobre sua definição impulsionadas pelos muitos desafios que enfrentam. Eles reconstróem sua relação com o espaço durante seu movimento forçado em busca de proteção e de novas possibilidades de reconstrução de suas vidas, ou seja, de uma reterritorialização, que em muitos aspectos denota uma relação frágil e vulnerável. Essa extrema vulnerabilidade, principalmente entendida pela perda de seus direitos básicos, os deixa em uma condição de limites entre espaços (Estados), onde a retomada desses direitos, ou pelo menos uma parte deles, “depende, prioritariamente, de sua reintegração territorial e, por consequência, jurídica ao espaço da política governamental” (MOULIN, 2011, p. 148). “A acentuada desterritorialização”, cheia de cicatrizes e sofrimento, ocorrida no momento de sua fuga, dá origem à sua fragilização territorial, ou sua relação com o espaço, mas tem como consequência, também, o início de um novo ciclo de dinâmica territorial (HAESBAERT, 2012, p. 246).

Eles trazem consigo uma territorialidade “extra” (sua extraterritorialidade)¹⁰ na esperança de conquistar outra, e seguir em frente criando novos laços. Em sua complexa dinâmica territorial vivida, eles territorializam-se também, por meio de seus fluxos, virtuais, a partir dos territórios-rede,¹¹ ou *in situ*, constituindo assim, “territórios em trânsito”, pois “o território, assim como o próprio espaço, antes de ser uma matéria estanque, é um movimento, um ato” (HAESBAERT, 2013, p. 67 e 73). Eles recriam-se, reinventam-se, aprendem novas línguas, culturas, desafiam-se, impõem velocidade e reflexão, questionam e movimentam, ao percorrerem seu caminho, agora de geografias redesenhadas (FARKAS; MARTINHO, 2013). Eles estão em movimento, e esse ato imprime novas perspectivas. Sua força é maior que qualquer filiação ou ato político, que questionam no cerne de sua formação, o Estado-Nação.

Nas sensíveis e esclarecedoras palavras das documentaristas Helen Crouzillat e Laetita Tura, eles são mais que migrantes, são “mensageiros”, em referência aos que migram de forma desesperada, expressando a mensagem do funcionamento cruel e inaceitável de um sistema que envolve a todos e pelo qual “eles têm sido devorados” em um “aterrador

⁹ Essa é a definição adotada na Convenção de 1951. Como mencionado anteriormente, a limitação temporal do ano de 1951 e a limitação geográfica foram retiradas no Protocolo referente ao Estatuto dos Refugiados de 1967.

¹⁰ A questão da extraterritorialidade é abordada por Liliana Jubilit e André Madureira (2014). Esse termo é utilizado no Direito Internacional como uma isenção jurídica adotada por países, por meio de acordos diplomáticos para pessoas, como por exemplo, os diplomatas, ou a lugares como as embaixadas. No caso dos refugiados, a extraterritorialidade refere-se à sua diferente nacionalidade, por terem ultrapassado as fronteiras de seu país de origem, como declarado na sua definição pelo Estatuto.

¹¹ Neste caso, construídos principalmente pelas diásporas e suas diversas conexões desenvolvidas, ao redor do mundo. Uma rede de solidariedade, principalmente entre parentes, que mantém vidas.

abismo que divide o mundo em terras de abundância e terras de onde muita dessa abundância vem”.¹²

Referências

ACNUR – Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados. **Manual de procedimentos e critérios para a determinação da condição de refugiado**: de acordo com a Convenção de 1951 e o Protocolo de 1967 relativos ao Estatuto dos Refugiados. 3. ed. 2011. Disponível em: <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/portugues/Publicacoes/2013/Manual_de_procedimentos_e_critérios_para_a_determinacao_da_condicao_de_refugiado.pdf?view=1>. Acesso em: 08 mar. 2017.

AGUIAR, C. M. Refugiados: entre a política do medo e da solidariedade. **Estadão Noite**, 03 set. 2015.

BRAGA, J. L. R. Os campos de refugiados: um exemplo de “espaços de exceção” na política contemporânea. In: 3º ENCONTRO NACIONAL ABRI 2011. **Proceedings online...** São Paulo: Associação Brasileira de Relações Internacionais, Instituto de Relações Internacionais – USP, 2011. Disponível em: <http://www.proceedings.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=MSC000000122011000200036&lng=en&nrm=abn>. Acesso em: 01 out. 2015.

BRAGA, J. L. R.; KAROL, E. A temática dos refugiados na geografia da população. In: 10º ENCONTRO NACIONAL DE PRÁTICA DE ENSINO EM GEOGRAFIA (ENPEG). **Anais...** Porto Alegre, 2009. Disponível em: <[http://www.agb.org.br/XENPEG/artigos/GT/GT5/tc5%20\(30\).pdf](http://www.agb.org.br/XENPEG/artigos/GT/GT5/tc5%20(30).pdf)>. Acesso em: 20 mar. 2015.

CASTLES, S. Entendendo a migração global: uma perspectiva desde a transformação social. **REMHU – Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana**, Brasília, v. 18, n. 35, p. 11-43, jul./dez. 2010. Disponível em: <<http://www.csem.org.br/remhu/index.php/remhu/article/view/227>>. Acesso em: 14 abr. 2015.

FARKAS, S. O.; MARTINHO, T. Prefácio. In: BORDAS, M. A. (Org.). **Geografias em movimento**. São Paulo: Edições Sesc, n. 9, 2013.

HAESBAERT, R. Territórios em trânsito. In: BORDAS, M. A. (Org.). **Geografias em movimento**. São Paulo: Edições Sesc, n. 9, 2013. p. 65-81.

_____. **O mito da desterritorialização**: do “fim dos territórios” à multiterritorialidade. 7. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2012.

HOBSBAWM, E. **Era dos extremos**: o breve século XX (1914-1991). 2. ed. Tradução: Marcos Santarrita. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

HUMAN RIGHTS WATCH. **Waiting here for death**: displacement and “villagization” in Ethiopia’s Gambella Region. 2012. Disponível em: <<https://www.hrw.org/report/2012/01/16/waiting-here-death/forced-displacement-and-villagization-ethiopia-gambella-region>>. Acesso em: 05 nov. 2015.

JAROCHINSKI SILVA, J. C. Uma análise sobre os fluxos migratórios mistos. In: RAMOS, A. C.; RODRIGUES, G.; ALMEIDA, G. A. (Org.). **60 anos de ACNUR**: perspectivas de futuro. São Paulo: Ed. CLA Cultural, 2011. p. 201-220. Disponível em: <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/portugues/Publicacoes/2011/60_anos_de_ACNUR_-_Perspectivas_de_futuro.pdf?view=1>. Acesso em: 29 abr. 2015.

JUBILUT, L. L.; MADUREIRA, A. L. Os desafios de proteção aos refugiados e migrantes forçados no marco de Cartagena + 30. **REMHU – Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana**, Brasília,

¹² O documentário em questão é o *Les Messagers* (2014). Informação obtida a partir da publicação eletrônica *Página Vermelha*, em janeiro de 2015. Disponível em: <<http://www.paginavermelha.org/noticias/150105-filme-os-mensageiros.htm>>. Acesso em: 02 dez. 2015.

v. 22, n. 43, p. 11-33, jul./dez. 2014. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/remhu/v22n43/v22n43a02.pdf>>. Acesso em: 26 abr. 2015.

MOULIN, C. **Protection and vulnerability in urban contexts: the case of refugees in Rio de Janeiro.** Humanitarian Action in Situations Other than War (HASOW), 2013. Disponível em: <<http://www.urban-response.org/resource/8703>>. Acesso em: 09 mar. 2017.

_____. Os direitos humanos dos humanos sem direitos: refugiados e a política do protesto. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 26, n. 76, p. 145-224, 2011. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v26n76/08.pdf>>. Acesso em: 10 dez. 2015.

RAMOS, A. C. Asilo e refúgio: semelhanças, diferenças e perspectivas. In: RAMOS, A. C.; RODRIGUES, G.; ALMEIDA, G. A. (Org.). **60 anos de ACNUR: perspectivas de futuro.** São Paulo: Ed. CLA Cultural, 2011. p. 15-44. Disponível em: <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/portugues/Publicacoes/2011/60_anos_de_ACNUR_-_Perspectivas_de_futuro.pdf?view=1>. Acesso em: 29 abr. 2015.

STIENNE, A. Vol de terres en Éthiopie. **Visionscarto**, 9 juin 2015. Disponível em: <<https://visionscarto.net/vol-de-terres-en-ethiopie>>. Acesso em: 30 jun. 2015.

UNHCR – United Nations High Commissioner for Refugees. **Global trends forced displacement in 2015.** 2016. Disponível em: <<http://www.unhcr.org/statistics/unhcrstats/576408cd7/unhcr-global-trends-2015.html>>. Acesso em: 15 ago. 2016.

_____. World at war. **Global trends forced displacement 2014.** New York: Oxford University Press, 2015. Disponível em: <<http://unhcr.org/556725e69.pdf>>. Acesso em: 15 ago. 2015.

_____. Current dynamics of displacement. **The state of the world's refugees 2006: human displacement in the new millennium.** New York: Oxford University Press, 2006. p. 09-29. Disponível em: <<http://www.unhcr.org/4444afc50.html>>. Acesso em: 12 set. 2015.

_____. The changing dynamics of displacement. **The state of the world's refugees 2000: fifty years of humanitarian action.** New York: Oxford University Press, 2000. p. 275-288. Disponível em: <<http://www.unhcr.org/3ebf9bb80.html>>. Acesso em: 12 set. 2015.

WARMINGTON, B. H. O período cartaginês. In: MOKHTAR, G. (Org.). **História geral da África, II: África antiga.** 2. ed. Brasília: Unesco, 2010. p. 473-500.

ZETTER, R. **Protection in crisis: forced migration and protection in a global era.** Washington, DC: Migration Policy Institute, 2015. Disponível em: <<http://www.migrationpolicy.org/research/protection-crisis-forced-migration-and-protection-global-era>>. Acesso em: 15 jul. 2015.

Sobre a autora

Daniela Florêncio da Silva é geógrafa e mestre em Geografia pela Universidade Federal de Pernambuco – UFPE.

Endereço para correspondência

Rua Capitão Médico Ozias Ribeiro, n. 203, apt. 101, Candeias
54460-020 – Jaboatão dos Guararapes-PE, Brasil

Recebido para publicação em 13/09/2016

Aceito para publicação em 21/04/2017

Nova lei brasileira de migração: avanços, desafios e ameaças

Antônio Tadeu Ribeiro de Oliveira*

As políticas migratórias no Brasil viviam o paradoxo de conviver com um marco regulatório baseado na segurança nacional em plena ordem democrática. Além de ultrapassado na dimensão política, o Estatuto do Estrangeiro engessava a tomada de decisões voltadas ao acolhimento e à integração dos imigrantes. Nas últimas décadas do século XX e na década corrente, a saída de brasileiros para residirem no exterior e a chegada de fluxos migratórios de diversas origens tornavam imperiosa a revisão do arcabouço legal. O presente artigo aborda os antecedentes que levaram à elaboração e aprovação da nova lei de migração e destaca os avanços alcançados, chamando a atenção para os desafios e ameaças a serem enfrentados de forma a assegurar a efetiva implementação da nova ordem jurídica.

Antecedentes

A migração internacional no Brasil era regulada até então por normas legais implementadas no período do Regime Militar, nas quais o imigrante era visto como uma ameaça à “estabilidade e à coesão social” do país, predominando, portanto, o enfoque da segurança nacional, que deveria manter de fora das nossas fronteiras aqueles que “pretendiam vir causar desordem em nossas plagas”.

A Lei n. 6.815/1980, que estabeleceu esse conjunto de normas, também criou o Conselho Nacional de Imigração (CNIg), o qual manteve em prática, num cenário de baixa pressão imigratória, a política de mobilizar, selecionar e localizar, que desde sempre predominou nas políticas migratórias implementadas no país (VAINER, 2000), seguindo a lógica de atender às demandas por força de trabalho estrangeira.

Ocorre que, a partir dos anos 1980, a questão migratória voltou a ter alguma relevância na agenda política e social brasileira, em que, entre outros aspectos, destacam-se: a emergência, naquela década, da emigração internacional, pois brasileiros passaram a viver no exterior em situação de vulnerabilidade e não vislumbravam as mínimas condições

* Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Observatório das Migrações Internacionais, Rio de Janeiro-RJ, Brasil (tadeu.cidade@gmail.com)

que favorecessem uma possível reinserção no país, como, por exemplo, aspectos relacionados à obtenção de trabalho e à cobertura da previdência social; a entrada irregular de trabalhadores e suas famílias que vieram, sobretudo, da Bolívia e Paraguai; e a chegada massiva de haitianos e africanos, no início dos anos 2010. Tudo isso escapava ao controle do governo brasileiro e requeria uma tomada de posição, dado que o aparato legal não conseguia dar conta de enfrentar todas essas situações.

Tais questões foram sendo tratadas de duas maneiras. Na primeira, seguiu-se a receita dos Estados Unidos e da União Europeia, promovendo a regularização dos estrangeiros que residiam há determinado tempo no país. Essa medida, tomada tanto no governo autocrático quanto nos democráticos,¹ nem conseguia atender/satisfazer a todos que se encontravam nessa situação, nem resolvia o essencial – a necessidade de uma política migratória clara, que abarcasse, ao menos, os eixos da regulação, integração e cooperação internacional, seja qual fosse o viés ideológico que orientasse tais políticas. Na segunda, o CNIg passou a enfrentar o problema emitindo, pontualmente, Resoluções Normativas para cada questão surgida. Não obstante avanços importantes² em aspectos humanitários, proteção, livre circulação dos trabalhadores do Mercosul, entre outros, o que se produziu foi um verdadeiro emaranhado normativo, que, da mesma forma, está longe de afrontar as questões migratórias com a necessidade e a profundidade requeridas. Deve-se enfatizar que, nesse ínterim, o país também aderiu a medidas internacionais que visam a proteção e garantias dos direitos dos imigrantes, como na questão da Convenção Contra o Crime Organizado e o Tráfico de Pessoas, em 2004 (SPRANDEL, 2012).

Assim, o tratamento das questões relacionadas às migrações internacionais vinha navegando num mar de avanços, paralisia e retrocessos, como, por exemplo, a não assinatura da Convenção 97 das Nações Unidas, sobre o direito dos trabalhadores migrantes e suas famílias (MARINUCCI, 2012). Nesse sentido, a aparente “não política migratória” seria a manutenção, em grande medida, das práticas herdadas do regime de exceção.

[...] é falso pensar que o Brasil não possui uma política migratória. Evidente que ele não possui uma política restritiva, de controle ostensivo de fronteira, como é o caso da Europa e dos Estados Unidos. No entanto, embora fragmentada, opaca e casuística, nossa política existe, e garante a mesma discricionariedade absoluta do Estado da época da ditadura. (VENTURA, 2014)

Contudo, é importante reconhecer que a relevância alcançada pelo debate em torno da questão migratória no Brasil impulsionava e pressionava na direção dos avanços necessários, o que levaria a embates de posições e ideologias conflitivas (PATARRA, 2012). Do governo central eram emitidos sinais distintos na forma de abordar a problemática. A

¹ Patarra (2012) menciona as anistias concedidas em 1981, 1988 e 1998, além do Decreto n. 6.893/2009 que promoveu a regularização de imigrantes que viviam de forma irregular no país.

² Sprandel (2012) destaca a Resolução Normativa n. 93/2010, que disciplina a concessão de visto permanente ou permanência no Brasil a estrangeiro considerado vítima do tráfico de pessoas, e a Resolução Normativa n. 77/2008, que dispõe sobre critérios para a concessão de visto temporário ou permanente, ou de autorização de permanência, ao companheiro ou companheira, em união estável, sem distinção de sexo.

Secretaria de Assuntos Estratégicos (SAE) buscava alterar a lei de migrações com enfoque na atração de força de trabalho qualificada. Seriam, preferencialmente, engenheiros, médicos e profissionais do setor de alta tecnologia. A ideia era que essa mão de obra viesse ajudar a impulsionar o desenvolvimento e crescimento econômico (EL UNIVERSAL, 2014; BRASIL, 2012). Já a Secretaria Nacional de Justiça (SNJ) procurava modificar a lei a partir do paradigma das garantias dos direitos dos migrantes, tendo inclusive constituído uma Comissão de Especialistas que elaborou um Anteprojeto de Lei de Migrações e Promoção dos Direitos dos Migrantes no Brasil. Esse Anteprojeto passou pela avaliação da sociedade civil, na I Conferência Nacional sobre Migrações e Refúgio (Comigrar), realizada em 2014, e foi encaminhado à Presidência da República, de modo a ser submetido à discussão e aprovação do Congresso Nacional (BRASIL, 2014). O CNIg, por sua vez, apresentou um Projeto de Lei que também procurava assegurar garantias e direitos dos migrantes. Diante desse conjunto de iniciativas oriundas do Poder Executivo, o governo federal procurou ter uma atuação unificada, buscando algum consenso em torno do Projeto de Lei do Senado (PLS) 288/2013, elaborado pelo senador Aloysio Nunes e relatado pelo senador Ricardo Ferraço.

Essas visões nortearam as discussões e disputas sobre as migrações internacionais e se refletiram nas propostas de leis e normatizações que, além do Anteprojeto patrocinado pelo MJ/SNJ e do Projeto de Lei apresentado pelo CNIg, surgiram no PLS n. 288/2013 e no Projeto de Lei n. 5.565/2009, que tramitavam no Congresso Nacional.

O PL n. 5.565/2009, que se arrastava desde de 2005, só em 2009 foi encaminhado pelo governo ao Congresso Nacional. Sprandel (2012) assinala que, apesar de alguns avanços, esse instrumento ainda era tímido e restritivo. O PL mantinha, no essencial, a política migratória praticada no Brasil, baseada no mobilizar, classificar e localizar, refletia mais o enfoque que trata de forma instrumental as migrações internacionais, procurando tirar proveito das vantagens econômicas e, apesar de ser apresentado como um novo instrumento baseado nas garantias dos direitos humanos dos migrantes, mantinha algumas características típicas da visão fundada na segurança nacional.

Já o PLS n. 288/2013 foi apresentado ao Senado Federal com a proposta de: fazer avançar o estatuto jurídico da questão migratória na direção das garantias e dos direitos; assegurar a plena integração dos imigrantes; implementar a cooperação internacional; combater o tráfico de pessoas; e contemplar a questão dos emigrantes. Além disso, em sua justificação, o senador Aloysio Nunes assinalava, entre outros aspectos, que não tratou as questões ligadas à extradição por entender que essas devem ser objeto de uma discussão mais ampla no âmbito da cooperação penal internacional; apontava a defesa da concessão de direitos políticos aos imigrantes na esfera municipal, tendo inclusive nesse sentido encaminhado a Proposta de Emenda Constitucional nº 25/2012; e que, dada a relevância adquirida pela questão migratória, deveriam ser repensados os papéis do Ministério das Relações Exteriores, Ministério da Justiça, Polícia Federal, Ministério do Trabalho e Emprego e do próprio CNIg, e se criar uma Agência Nacional de Migração, fundada numa nova lei federal de migração.

O substitutivo do relator, senador Ricardo Ferraço, elaborado a partir do consenso possível obtido junto aos órgãos do Executivo que lidam com as questões migratórias, se, por um lado, eliminou a cláusula restritiva do PLS original, que incentivava a admissão de força de trabalho especializada, por outro, introduziu um problema sério, pois, ao revogar a Lei n. 6.815/1980, acabava com o Conselho Nacional de Imigração sem criar ou fazer menção à necessidade de um órgão gestor das políticas migratórias. O substitutivo foi aprovado por unanimidade no Senado Federal e encaminhado para tramitação na Câmara dos Deputados.

Após tramitar na Câmara dos Deputados, sob o número de Projeto de Lei 2.516, e ter sofrido algumas mudanças, como a reintrodução de artigos menos restritivos aos imigrantes e a criação do Conselho Nacional sobre Migração (CMIg), em substituição ao CNIg, o projeto teve que retornar ao Senado Federal para ser reapreciado pelos senadores, para finalmente ser aprovado e encaminhado à sanção presidencial.

A nova lei

Em 24 de maio do corrente ano, o presidente da República sancionou a nova lei de migração, a Lei n. 13.445/2017 (BRASIL, 2017). Contudo, é importante ressaltar que a sanção presidencial veio acompanhada de 20 vetos. No momento que este texto estava sendo redigido, o Senado Federal apreciava os vetos presidenciais, podendo derrubá-los, evento pouco provável. O prazo para que a Lei entre em vigor é de 180 dias.

Apesar dos vetos, cabe destacar que o novo arcabouço legal representa um grande avanço no trato da questão migratória no Brasil e abre a perspectiva de esperança para os coletivos migrantes que já se encontram por aqui, para aqueles que estão por vir e para os brasileiros que emigraram para o exterior. O maior avanço de todos, sem dúvida, foi acabar com o anacronismo do Estatuto dos Estrangeiros, aparato jurídico inspirado num regime de exceção, cuja base se assentava na doutrina da segurança nacional e que vigorava mesmo depois da aprovação da Constituição Democrática de 1988, que, entre outros objetivos, se colocava como missão sepultar os resquícios jurídicos da ditadura militar.

O avanço mais geral reside na mudança de enfoque desse novo marco legal das migrações, agora com ênfase na garantia dos direitos das pessoas migrantes, tanto dos estrangeiros que por aqui aportam quanto para os brasileiros que vivem no exterior.

Entre as conquistas obtidas com a nova lei, destacam-se os dispositivos previstos nos artigos 3º e 4º, mas já no artigo 1º, ao definir as categorias associadas aos diversos tipos de mobilidade, a Lei n. 13.445 cria as categorias **imigrante**, já com a modulação do tempo de permanência – temporários ou permanentes; **emigrante**, demonstrando a preocupação com os brasileiros residentes no exterior; **visitante**, para os casos de curtíssima duração; e estabelece a definição de **apátrida**, facilitando a acolhida de um número crescente de pessoas que vêm perdendo sua nacionalidade.

No artigo 3º, que trata dos princípios e diretrizes da política migratória brasileira, destacam-se, entre outros, os seguintes pontos: a universalidade, indivisibilidade e interdependência dos direitos humanos; o repúdio e prevenção à xenofobia, ao racismo e a quaisquer formas de discriminação; a não criminalização da migração; a não discriminação em razão dos critérios ou dos procedimentos pelos quais a pessoa foi admitida em território nacional; a promoção de entrada regular e de regularização documental; a acolhida humanitária; a garantia do direito à reunião familiar; a igualdade de tratamento e de oportunidade ao migrante e a seus familiares; a inclusão social, laboral e produtiva do migrante por meio de políticas públicas; o acesso igualitário e livre do migrante a serviços, programas e benefícios sociais, bens públicos, educação, assistência jurídica integral pública, trabalho, moradia, serviço bancário e seguridade social; a promoção e difusão de direitos, liberdades, garantias e obrigações do migrante; a cooperação internacional com Estados de origem, de trânsito e de destino de movimentos migratórios, a fim de garantir efetiva proteção aos direitos humanos do migrante; a proteção integral e atenção ao superior interesse da criança e do adolescente migrante; a proteção ao brasileiro no exterior; a promoção do reconhecimento acadêmico e do exercício profissional no Brasil, nos termos da lei; e o repúdio a práticas de expulsão ou de deportação coletivas.

O artigo 4º, voltado a estabelecer garantias aos migrante, assegura: direitos e liberdades civis, sociais, culturais e econômicos; direito à liberdade de circulação em território nacional; direito à reunião familiar do migrante com seu cônjuge ou companheiro e seus filhos, familiares e dependentes; medidas de proteção a vítimas e testemunhas de crimes e de violações de direitos; direito de transferir recursos decorrentes de sua renda e economias pessoais a outro país, observada a legislação aplicável; direito de reunião para fins pacíficos; direito de associação, inclusive sindical, para fins lícitos; acesso a serviços públicos de saúde e de assistência social e à previdência social, nos termos da lei, sem discriminação em razão da nacionalidade e da condição migratória; direito à educação pública, vedada a discriminação em razão da nacionalidade e da condição migratória; garantia de cumprimento de obrigações legais e contratuais trabalhistas e de aplicação das normas de proteção ao trabalhador, sem discriminação em razão da nacionalidade e da condição migratória; direito de sair, de permanecer e de reingressar em território nacional, mesmo enquanto pendente pedido de autorização de residência, de prorrogação de estada ou de transformação de visto em autorização de residência; e direito do imigrante de ser informado sobre as garantias que lhe são asseguradas para fins de regularização migratória.

Enfim, não obstante alguns vetos inspirados em visões que defendem medidas restritivas, o país passa a ter uma das legislações mais modernas no trato das políticas migratórias, avançando no tratamento dos pilares que sustentam a integração plena do migrante à sociedade brasileira ao assegurar o pleno acesso aos serviços, garantindo a reunião familiar, reconhecendo a formação acadêmica obtida no exterior, permitindo a associação sindical e política, facilitando a inclusão laboral, repudiando práticas de discriminação e descriminalizando a migração e repudiando práticas de deportações coletivas.

No plano da cooperação internacional, apesar de o país já possuir uma legislação moderna na questão do refúgio – a Lei n. 9.474/1997 (BRASIL, 1997) – e já vir adotando políticas de acolhimento humanitário, como no caso dos haitianos, ter incluído expressamente na nova lei o dispositivo que permite a concessão desse tipo de visto foi fundamental. Ademais, a facilitação das remessas, a proteção aos brasileiros residentes no exterior, a cooperação com os Estados de origem, trânsito e destino buscando a proteção dos direitos do migrante e o fortalecimento da integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina são medidas protetivas importantíssimas e que fazem com que avance o trato das questões migratórias nas relações com os demais países envolvidos nessa temática.

Desafios e ameaças

Os principais desafios colocados dizem respeito à regulamentação da Lei e ao enfrentamento dos vetos colocados pela Presidência da República, pois, embora minoritários, os setores conservadores são suficientemente bem articulados para poderem atuar no sentido de desconfigurar alguns aspectos positivos no processo de regulamentação. Assim, o espectro da sociedade civil que defende a nova lei deve estar atento para assegurar que o marco legal reflita os anseios por garantir direitos e proteção à pessoa migrante. Além disso, é extremamente necessária a definição do organismo de governo que se incumbirá de conduzir as políticas migratórias no país.

O Ministério do Trabalho, por meio do Conselho Nacional de Imigração (CNIg), já constituiu Grupo de Trabalho para tratar da regulamentação. Os membros do GT são os próprios conselheiros e conselheiras do CNIg, o que garante a participação da sociedade civil no debate. A Secretaria Nacional de Justiça (SNJ), do Ministério da Justiça e Segurança Pública, parece que também vai atuar na regulamentação, mas, até o momento, não se sabe ao certo quais procedimentos a SNJ irá adotar.

Em relação aos vetos, aqueles que causaram maiores prejuízos foram os propostos por:

- *Casa Civil*, que logo no Inciso I do § 1º do art. 1º vetou a definição de migrante sob o argumento de que o conceito estava demasiadamente amplo ao incluir o imigrante, o emigrante, o residente fronteiriço e o apátrida. Também vetou o parágrafo 4º do art. 113, que colocava como grupo vulnerável a pessoa que responde em liberdade por algum delito cometido. Esses vetos revelam, por um lado, a falta de conhecimento das várias dimensões da mobilidade humana e, por outro, a insensibilidade ao não reconhecer que uma pessoa que responde por processo criminal num país estranho, seja qual for o motivo, encontra-se em enorme vulnerabilidade. O atenuante a favor da necessária aprovação do dispositivo reside no fato de a pessoa estar em liberdade, o que sinaliza tratar-se de delito de menor poder ofensivo;
- *Ministério da Justiça e Segurança Pública, Advocacia Geral da União e do Gabinete de Segurança Institucional*, de onde partiram vetos igualmente prejudiciais, como:

o que não garante a livre circulação aos povos originários, alegando afronta à soberania nacional; o que impede a revogação das expulsões decretadas antes de 1988, ou seja, aquelas baseadas no regime de exceção, também sob o argumento que isso afetaria a soberania nacional; o que ampliava a autorização de trabalho, sem a necessidade de autorização específica, cuja justificativa foi a necessária referência específica via norma; e o veto integral ao artigo que concedia anistia aos migrantes em situação irregular que tivessem ingressado no território nacional até julho de 2016. A justificativa dada é muito frágil, uma vez que se ampara no fato de existirem diversos *status* migratórios que seriam beneficiados e por não ser possível precisar a data de entrada da pessoa em situação irregular.

Os vetos originários no MJSP, na AGU e no Gabinete de Segurança Institucional revelam as contradições e as disputas colocadas ao longo de todos esses anos em que se buscou um novo aparato jurídico para as políticas migratórias, reveladas pela presença na esfera de governo de setores, ainda com expressão política, que: consideram as migrações uma questão de segurança, daí o discurso da soberania nacional; veem no migrante uma ameaça ao mercado de trabalho dos nacionais; e não conseguem compreender que é muito mais fácil lidar com migrações regulares, sobretudo quando se tem preocupação exacerbada com segurança e controle.

Além desses desafios, um outro, revestido de ameaça, é a crescente manifestação organizada de segmentos sociais, assumidamente com posições à direita do campo ideológico, que são contrários à nova lei. São pessoas completamente equivocadas a respeito das migrações internacionais e que sequer se dão ao mínimo trabalho de conhecer o tema, pois se o fizessem teriam a dimensão do quanto são equivocadas suas posições, uma vez que uma vasta gama de trabalhos acadêmicos sérios³ mostra que a migração traz mais benefícios do que prejuízos para os países de destino.

Embora em número reduzido, tais segmentos emanam sinais que levam a atitudes preconceituosas, racistas e até mesmo xenófobas, o que deve ser combatido por meio de campanhas educativas e com o poder de polícia naquelas situações mais graves.

Considerações finais

Nas últimas décadas do século XX e na década corrente estão sendo observadas profundas alterações, em escala internacional, no comportamento do fenômeno migratório no Brasil. Essas mudanças, verificadas tanto na chegada de imigrantes, acompanhada da diversificação dos lugares de origem, quanto na continuada saída de brasileiros, apontavam para necessária atualização do arcabouço jurídico que sustentasse nossas políticas migratórias, tornando imperioso o sepultamento do Estatuto do Estrangeiro.

³ Entre esses trabalhos, podem ser destacados Martine (2005), Patarra (2006) e Barricarte (2010).

Muito embora não seja uma “lei dos sonhos”, a sociedade brasileira, em particular imigrantes e emigrantes, tem muito a comemorar, dado que, mesmo com os vetos presidenciais de última hora, avanços fundamentais para garantias de direitos e proteção da pessoa migrante foram colocados em vários dos dispositivos da nova lei.

Contudo, ainda há muito a se fazer! Os próximos passos apontam nas seguintes direções: assegurar que a regulamentação preserve esses avanços e que a lei não seja desfigurada nesse processo; reivindicar a imediata definição do organismo de governo que será responsável pela condução das políticas migratórias; buscar reverter de alguma forma os vetos presidenciais, sobretudo aqueles que atingiram os povos indígenas e o que negou anistia aos migrantes que se encontram em situação irregular; e promover campanhas educativas e de esclarecimentos sobre a necessária implementação da lei, de modo a combater, no campo das ideias, os setores contrários à migração, o que não significa diminuir a atenção sobre possíveis atitudes mais agressivas, que irão requerer denúncia junto às autoridades policiais.

O desafio maior é seguir avançando, com uma conquista de cada vez, como, por exemplo, na aprovação pela Comissão de Constituição e Justiça do Senado do projeto de lei que prevê a participação de migrantes nas eleições municipais, desde que haja reciprocidade com os países de origem e na proposição do Projeto de Lei do deputado Orlando Silva (SP), que busca contornar o veto presidencial à anistia aos imigrantes que se encontram em situação irregular e ingressaram no país até 2016 (BRASIL, 2017).

A caminhada não será diferente do que foi até aqui, as disputas seguirão polarizadas, mas o passo maior já foi dado com a aprovação da lei na qual predomina o enfoque nos direitos humanos.

Referências

BARRICARTE, J. J. S. *Socioeconomía de las migraciones em um mundo globalizado*. Madrid: Editorial Biblioteca Nueva, 2010.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei 7.876, de 13 de junho de 2017**. Brasília, 2017. Disponível em: <www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2141497>. Acesso em: 21 jun. 2017.

_____. Senado Federal. **Lei 13.445, de 24 de maio de 2017**. Brasília, 2017. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2017/lei-13445-24-maio-2017-784925-publicacaooriginal-152812-pl.html>>. Acesso em: 18 jun. 2017.

_____. Ministério da Justiça. **Anteprojeto de Lei de Migrações e Promoção dos Direitos dos Migrantes no Brasil**. Brasília, 2014. Disponível em: <<http://library.fes.de/pdf-files/bueros/brasilien/10947.pdf>>. Acesso em: 15 jan. 2015.

_____. Secretaria de Assuntos Estratégicos. Grupo de Trabalho. Brasília: SAE, 25 de julho 2012. Disponível em: <http://www.sae.gov.br/site/?page_id=19845>. Acesso em: 22 ago. 2014.

_____. Presidência da República. **Lei 9.474, de 22 de julho de 1997**. Brasília, 1997. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil/leis/L9474.htm>. Acesso em: 21 jun. 2017.

DUSEK, A. Comissão do Senado aprova permissão para estrangeiro participar de eleições. **Estadão**, 14 jun. 2017. Disponível em: <<http://politica.estadao.com.br/noticias/geral,comissao-do-senado-aprova-permissao-para-estrangeiro-participar-de-eleicoes,70001840831>>. Acesso em: 18 jun. 2017.

EL UNIVERSAL. En Brasil cambiarán ley migratoria para impulsar ingreso de profesionales, 16 jan. 2014. Disponível em: <<http://www.eluniversal.com/internacional/140116/en-brasil-cambiaran-ley-migratoria-para-impulsar-ingreso-de-profesiona>>. Acesso em: 15 jan. 2015.

MARINUCCI, R. **Paradigmas de políticas migratórias e o Brasil**. Brasília: CSEM, maio de 2012.

MARTINE, G. A globalização inacabada: migrações internacionais e pobreza no século 21. **São Paulo em Perspectiva**, v. 19, n. 3, p. 3-22, jul./set. 2005. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0102-88392005000300001>>. Acesso em: 21 jun. 2017.

PATARRA, N. L. O Brasil: país de imigração? **Revista e-metropolis**, ano 3, n. 9, p. 6-18, jun. 2012.

_____. Migrações internacionais: teorias, políticas e movimentos sociais. **Estudos Avançados**, v. 20, n. 57, maio/ago. 2006. Disponível em: <<http://www.scielo.br/cgi-bin/wxis.exe/iah/?IscisScript=iah/iah.xis&base=article%5Edlibrary&format=iso.pft&lang=i&nextAction=lnk&indexSearch=AU&exprSearch=PATARRA,+NEIDE+LOPES>>. Acesso em: 21 jun. 2017.

SPRANDEL, M. A. Políticas migratórias no Brasil do século XXI. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL DESLOCAMENTOS, DESIGUALDADES E DIRETOS HUMANOS. **Anais...** São Paulo, 6 e 7 de julho de 2012.

VAINER, C. B. Estado e migrações no Brasil: anotações para uma história de políticas migratórias. **Revista Travessia**, n. 36, p. 15-32, jan./abr. 2000.

VENTURA, D. Política migratória brasileira é obsoleta e dificulta vida de estrangeiros. **UOL Notícias**, 03 de maio de 2014. Disponível em: <<http://noticias.uol.com.br/opiniao/coluna/2014/05/03/politica-migratoria-brasileira-deixa-estrangeiros-em-situacao-precaria.htm>>. Acesso em: 16 jan. 2015.

Sobre o autor

Antônio Tadeu Ribeiro de Oliveira é doutor em Demografia, pesquisador do IBGE e pesquisador associado do Observatório das Migrações Internacionais.

Endereço para correspondência

Rua Maria Quitéria, 32 apto. 202, Ipanema
22410-040 – Rio de Janeiro-RJ, Brasil

Recebido para publicação em 28/06/2017

Aceito para publicação em 29/06/2017

Desafios teórico-metodológicos para a interpretação da migração internacional na sociedade contemporânea

Rosana Baeninger*

CANALES, Alejandro. *E pur si muove – Elementos para una teoría de las migraciones en el capitalismo global*. Guadalajara, México: Universidad de Guadalajara, MAPorrúa Editor, 2015.

O contexto atual das migrações internacionais impõe desafios teórico-conceituais para a compreensão da era da migração (CASTLES; MILER, 2004). O estudo publicado pelo professor Canales reflete parte importante desses desafios, em especial – e talvez o mais importante –, com o olhar latino-americano para as questões migratórias. O livro é composto por seis capítulos, além da introdução e conclusão.

Conhecer a obra é um rico exercício de revisão bibliográfica em diálogo com o argumento principal do livro: “como esa autoreproducción de la migración forma parte significativa de los procesos de reproducción de la sociedad en su conjunto” (CANALES, 2015, p. 33). Partindo do entendimento de comunidades transnacionais, em que origem e destino são partes de um mesmo processo que as articulam, o autor enfatiza a necessidade de um modelo de análise para a migração internacional contemporânea que a considere um componente da estruturação da sociedade nesta era da globalização.

O capítulo 1, “Migración y reproducción. Premisas básicas”, aponta que a migração internacional, suas causas e consequências precisam ser analisadas sob a ótica do mundo globalizado, no qual a migração é componente da estruturação dessa sociedade global em sua dinâmica e reprodução. Assim, o capítulo dedica-se à discussão acerca da reprodução da população (LIVI BACCI, 1993), reprodução da migração (DURAND; MASSEY, 2003) e reprodução das sociedades e suas mediações com enfoque em Bourdieu. Para completar tais

* Departamento de Demografia, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas e Núcleo de Estudos de População “Elza Berquó” (Nepo), Universidade Estadual de Campinas (Unicamp), Campinas-SP, Brasil (baeninger@nepo.unicamp.br).

reflexões, Canales retoma o conceito de causação circular e acumulativa de Myrdal (1957), com análises dos processos de reprodução das estruturas de desigualdades presentes na sociedade, para entender a migração internacional como componente da reprodução do sistema mundo.

Com base nas interpretações da sociedade receptora e de organismos internacionais, o autor constrói, no capítulo 2 – “Migración y desarrollo. Tres tesis y um corolario” – uma posição crítica sobre a visão hegemônica da relação migração e desenvolvimento. Ele argumenta que as “consecuencias y efectos de la migración sobre el desarrollo, no son independientes de las causas estructurales que desde el desarrollo impulsan la migración” (CANALES, 2015, p. 55). As teses formuladas correspondem ao entendimento da migração e desenvolvimento em uma perspectiva global, à relação entre etapa de desenvolvimento e sistema migratório e às causas da migração como reflexos do modelo de desenvolvimento e da integração da economia global. O corolário, a partir destas três teses, é que o modelo migratório da era global participa da reprodução da sociedade como reprodução demográfica, como reprodução da economia e do capital, como reprodução da estratificação e das desigualdades sociais.

No capítulo 3, “Migración y reproducción. Más allá de la crítica al nacionalismo metodológico”, é realizada a discussão acerca dos limites do Estado-nação na configuração e problematização da migração internacional. As categorias nacionais já não são capazes de responder à complexidade do fenômeno migratório que se expressa em âmbito local, mas refletem processos globais. A globalização traz um contexto de desterritorialização da vida social, configurando comunidades transnacionais. “La migración ya no implica necesariamente una ruptura con el origen, comunidad y la familia. Por el contrario, pasa a ser una forma de ampliar y extender las relaciones familiares y comunitarias” (CANALES, 2015, p. 72). Assim, a questão da assimilação é discutida, apontando a obsolescência de conceitos e teorias para explicar a migração internacional. A relação migração e reprodução faz sentido no entendimento da reprodução e transformação da sociedade em seu conjunto, “en la reproducción de las estructuras de desigualdade y diferenciación social que caracterizan a la globalización” (CANALES, 2015, p. 79).

Os capítulos seguintes se estruturam a partir do papel da migração na reprodução da sociedade e sua função: na reprodução da população, na reprodução do capital e na reprodução social (estrutura de classes e desigualdade social).

A transição demográfica e migração é discutida no capítulo 4, “El papel de la migración en el sistema global de reproducción demográfica”. É enfatizada a importância da contribuição da migração internacional como parte intrínseca do sistema de reprodução de população de muitos países. Analisam-se o envelhecimento da população, o bônus demográfico nos países de origem, a primeira transição demográfica, a segunda transição demográfica e os dilemas e contradições da importância da migração internacional para a reprodução da força de trabalho e do crescimento populacional a partir de grupos étnicos específicos nos países receptores.

O capítulo 5, “Migración y reproducción del capital”, aborda as enormes transferências de força de trabalho para os países de destino geradas pela migração internacional e seu caráter laboral, sendo que os países de origem contam com as remessas monetárias dessa emigração. Apontam-se, ainda, a importância das redes sociais e o fluxo de remessas para o sustento da reprodução dos migrantes e de suas famílias, no âmbito de um sistema global de reprodução da economia, com a mobilidade da força de trabalho e sua reprodução a partir da inserção em ocupações flexíveis, instáveis e precárias. Para Canales (2015, p. 136),

[...] en este sentido, planteamos una situación paradójica en relación con la migración y globalización. Como hemos señalado en capítulos anteriores, aunque los migrantes casi nunca aparecen como uno de los actores que concentre los reflectores de la globalización, su trabajo sí forma parte directa de la globalización del capital, en la medida que constituye, como hemos visto, un elemento sustancial sin el cual la misma dinámica económica de los países desarrollados se vería seriamente mermada. Como trabajo, los migrantes participan directamente de la globalización y contribuyen a la reproducción y acumulación del capital a escala global.

A relevância da migração como um sistema global translocal e transnacional de reprodução social é discutida no último capítulo, “Migración y reproducción”. “En efecto, la migración permite articular el proceso de reproducción social de la población nativa en los lugares de destino con la reproducción social de la población en los lugares y comunidades de origen” (CANALES, 2015, p. 154). O autor acrescenta que tais articulações ocorrem como mecanismos de reprodução de diferentes classes sociais, por meio de um sistema de classes global e transnacionalizado. As redes sociais e as remessas produzem, de um lado, um sujeito migrante específico – “al trabajador cuyo trabajo consiste precisamente dar sustento a la reproducción social de clases sociales medias y altas en los países de destino” (CANALES, 2015, p. 155) – e, de outro, a reprodução das famílias na origem. Assim, a reprodução social passa também a ser globalizada, com a migração internacional produzindo a intersecção entre os processos locais de reprodução social, interconectando a reprodução social de uns e outros no contexto global das desigualdades sociais.

Nesse sentido, as reflexões presentes no livro remetem-nos a um novo olhar sobre os processos migratórios atuais na América Latina. A perspectiva da reprodução global e transnacionalizada da migração laboral implica entender que as migrações entre países limítrofes não se limitam apenas às migrações de vizinhança ou de fronteira, mas revelam também a reprodução e acumulação do capital em escala global.

A obra avança na compreensão de imigrantes transnacionais, em suas práticas sociais que atravessam o Estado-Nação e em seus espaços de vida (DOMENACH; PICOJET, 1990). O autor discute com brilhantismo os limites de categorias e conceitos pertencentes a outros momentos da sociedade e reflete a interdisciplinaridade inerente ao tema da migração internacional. O livro constitui, portanto, leitura obrigatória para os estudiosos da era da migração.

Referências

- BOURDIEU, P. **Las estrategias de la reproducción social**. Buenos Aires: Siglo XXI Editores, 2011.
- CASTLES, S.; MILLER, M. **La era de la migración: movimientos internacionales de población en el mundo moderno**. México: Cámara de Diputados LIX Legislatura, UAZ, Secretaría de Gobernación, Instituto Nacional de Migración, Fundación Colosio, Miguel Ángel Porrúa, 2004.
- DOMENACH, H.; PICOUET, M. El carácter de reversibilidad en el estudio de la migración. **Notas de población**, n. 49, p. 49-68, 1990.
- DURAND, J.; MASSEY, D. **Clandestinos**. Migración México-Estados Unidos em los albores del siglo XXI. México: Miguel Ángel Porrúa/Universidad Autónoma de Zacatecas, 2003.
- LIVI BACCI, M. Notas sobre la transición demográfica em Europa y América Latina. In: IV CONFERENCIA LATINOAMERICANA DE POBLACIÓN. **Actas...** México: Abep/Celade, Iussp, Prolap, Somede, 1993.
- MYRDAL, G. **Teoría económica y regiones subdesarrolladas**. México: Fondo de Cultura Económica, 1979 [1957].

Sobre a autora

Rosana Baeninger é doutora em Ciências Sociais. Professora Livre-Docente do Departamento de Demografia e do Núcleo de Estudos de População “Elza Berquó”, da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp).

Endereço para correspondência

Rua Tingui, 141 – Alphaville
13098-303 – Campinas-SP, Brasil

Recebido para publicação em 30/07/2016

Aceito para publicação em 10/07/2017

Identidades em construção

Maria Sílvia Casagrande Beozzo Bassanezi*

TRUZZI, O. *Italianidade no interior paulista. Percursos e descaminhos de uma identidade étnica (1880-1950)*. São Paulo: Editora Unesp, 2016.

O que acontece quando culturas diferentes se encontram? Essa pergunta-chave do campo da História mundial encontra boas respostas nos estudos migratórios, com suas pesquisas sobre deslocamentos populacionais específicos e contatos compartilhados, trocas e interações entre diferentes povos que acabam por dividir o mesmo espaço em épocas determinadas da história.

De forma geral, o contato entre duas sociedades abre possibilidades para a inovação e a remodelação das identidades originais, mas também envolve tensão e conflito. Como diz o historiador Peter Stern (2007, p. 18-19), “Poucas sociedades se convertem rápida ou totalmente para os padrões da outra, mesmo quando existem contatos intensos [...] o que ocorre com mais frequência é um conjunto de compromissos”. No caso dos imigrantes, os hábitos, as crenças, os valores trazidos se misturam com os elementos da cultura no local de chegada. Dessa forma, em um contexto de culturas em contato, as identidades étnicas também mudam ao longo da experiência migratória, em um processo social complexo que passa por momentos e intensidades diferentes, envolvendo permanências e rupturas, em que o confronto com o “outro” e as circunstâncias vivenciadas são importantes para definir o “nós”.

Nas décadas finais do século XIX e nas primeiras do século XX, o interior paulista, assim como a capital, se constituiu num local de confluência de imigrantes de diferentes etnias, dos quais os italianos foram os mais volumosos. Nesse caso, contudo, a questão da identificação étnica era ainda mais complexa: procedentes de uma Itália recém-unificada, marcada por diferenças regionais intensas, vênnetos, trentinos, calabreses, friulanos, lombardos, puglianos, sicilianos e outros passaram a ser vistos e se viram como “italianos”

* Núcleo de Estudos de População “Elza Berquó” (Nepo), Universidade Estadual de Campinas (Unicamp), Campinas-SP, Brasil (msilvia@nepo.unicamp.br).

em terras brasileiras. Isso se deu em razão de sua condição de imigrante em contato com a cultura local, em que o “outro” (também!) eram muitos (nativos, ex-escravos, outros imigrantes estrangeiros). De fato, as circunstâncias vivenciadas foram importantes para definir o “nós” – a identidade étnica italiana, ou italianidade – e a inserção dos elementos identificados como tal na sociedade paulista.

Esse processo de extrema relevância para a história do Brasil (e dos brasileiros) ainda não foi analisado em toda sua extensão, principalmente no que diz respeito àqueles imigrantes que se destinaram ao interior paulista.

Refletir sobre os aspectos subjacentes a esse processo de construção (e também desconstrução) da italianidade, no contexto rural e urbano do interior paulista, é importante não só para o avanço do conhecimento do passado, mas também porque pode lançar luzes para pensar sobre a questão da identidade étnica dos latino-americanos, africanos, haitianos, sírios – os novos imigrantes, que estão se inserindo em áreas do interior paulista neste século XXI.

Nesse sentido, o novo livro de Oswaldo Truzzi – *Italianidade no interior paulista. Percursos e descaminhos de uma identidade étnica (1880-1950)* – é muito bem-vindo: entre vários outros fatores, a obra colabora para o entendimento dos processos que sustentam a construção da identidade étnica de estrangeiros em terras brasileiras.

Oswaldo Truzzi, professor da Universidade Federal de São Carlos (UFSCar) e engenheiro de formação, no decorrer de sua vida acadêmica passou a se dedicar à Sociologia e História Social das Migrações, o que vem fazendo assiduamente há três décadas. Hoje ele é reconhecido como um conceituado estudioso e conhecedor da imigração internacional no Brasil.

Em *Italianidade no interior paulista*, Truzzi discorre sobre como se configurou histórica e socialmente a identidade étnica dos italianos, no interior do estado de São Paulo, naquele momento importante do movimento migratório e da expansão da cafeicultura no oeste paulista. O estudo é feito a partir das pesquisas que o autor realizou ao longo dos anos e de uma leitura arguta e atenta de uma ampla bibliografia produzida no Brasil e no exterior, extraíndo os elementos que vão fundamentar sua análise.

O livro é composto de um prefácio elaborado por Angelo Trento (do Istituto Orientale, Universidade de Nápoles), também importante estudioso da imigração italiana no Brasil, cinco capítulos, conclusão e muitas e significativas fotos que ilustram a vivência rural e urbana dos italianos no interior do estado de São Paulo.

No primeiro capítulo, ou item como prefere o autor – “À guisa de introdução teórica” –, ele argumenta que processos de afirmação de uma identidade e processos de assimilação marcaram a trajetória de italianos no interior paulista. Na análise desses processos, as referências teóricas são: o conceito de *fronteira social* – fronteira existente entre determinado grupo (no caso os italianos) e o restante da sociedade –, enfatizando que as variações da identidade étnica de um grupo ocorrem por meio de mudanças que acontecem em ambos os lados da fronteira no decorrer do tempo; e o conceito de *assimilação reformulado*, que não requer o desaparecimento da etnicidade, mas o reconhecimento de que as origens

étnicas, de um modo geral, vão se tornando menos relevantes e que indivíduos de ambos os lados da fronteira tendem a se ver como similares em termos de algum outro fator (classe, por exemplo). Esse caminho pode variar muito ao longo do tempo, pois depende não só dos indivíduos ou grupos de indivíduos, mas também dos processos estruturais que oferecem, ou não, oportunidades e conteúdos identitários. Portanto, como já fizera em livro anterior, o autor reafirma que a identidade étnica deve ser entendida como “construção cultural historicamente determinada e iterativamente renegociada, por oscilações internas ao próprio grupo, quanto externas da sociedade mais ampla” (TRUZZI, 2008, p. 229).

A seguir, em “A profusão de italianos no interior paulista”, o autor resume os números e a evolução do movimento migratório italiano, que atestam sua predominância no movimento migratório em direção ao Brasil e às áreas cafeeiras do interior paulista. Truzzi justifica que as particularidades do mundo rural e urbano do interior paulista merecem uma análise específica da italianidade.

No terceiro capítulo, “Uma identidade construída em São Paulo”, é desenhado um panorama geral da política migratória brasileira – cujo objetivo era trazer trabalhadores estrangeiros em unidades familiares para a cafeicultura paulista. O autor traça o perfil dos imigrantes italianos, da maioria dos que se destacaram como colonos nas fazendas de café, camponeses pouco qualificados, originários principalmente do Vêneto e daqueles que, em menor volume, eram oriundos de outras regiões da Itália, que se inseriram em grande parte em outros nichos do mercado de trabalho como formadores de cafezal, mascates, pequenos artesãos e comerciantes.

O autor advoga que é temerário falar em uma italianidade trazida a São Paulo pelos imigrantes, tendo em vista a heterogeneidade dos contingentes italianos chegados ao Brasil e o fato de a unificação da Itália ter ocorrido há apenas duas décadas antes da entrada maciça desses imigrantes no território paulista. O correto, segundo ele, é “investigar os processos que presidiram a construção de uma *italianità all'estero*, isto é, aqui construída – processos que se apresentaram àqueles que imigraram, em nosso caso específico, ao interior paulista” (TRUZZI, 2008, p. 36-37). Ou seja, um sentimento de pertencimento que se forma no país de adoção mesmo antes de ser experimentado por aqueles que permaneceram no local de origem.

Nessa direção, Truzzi argumenta que as mudanças na identidade foram impostas pelo próprio fenômeno migratório e deveram-se à condição comum de imigrantes e ao contato com imigrantes de outras nacionalidades e com os nacionais, que conduziram ao reconhecimento paulatino deles como italianos, com uma identidade comum, à própria inserção como colonos nas fazendas de café (que levou os italianos a enfatizar sua distância e diferenciação em relação aos negros), à sua contribuição na formação de um mercado interno, à construção de uma ética de valorização do trabalho e ao início da formulação de uma ideologia de sucessos individuais.

No longo processo de formação de uma identidade italiana e de superação no país de adoção, o autor chama a atenção também para outros elementos que ajudaram parcialmente

na formação dessa identidade: imprensa, escolas técnicas, o movimento étnico associativo e a constituição de uma elite italiana.

Nos dois capítulos seguintes, “No meio rural” e “No meio urbano”, Truzzi destaca as vivências dos italianos e seus descendentes nestes dois mundos na construção de uma *italianità all'estero*.

“No meio rural”, ele descreve a vida árdua que os italianos levavam nas fazendas de café e os aspectos que inibiam uma mobilização coletiva, formas de organização política e étnica: a rígida disciplina imposta pelo fazendeiro; o isolamento em que os colonos viviam no interior das fazendas; o pouco contato com o mundo exterior que restringia a sociabilidade; a dependência do armazém da fazenda e consequente endividamento com ela; a falta de escolas; e a ausência de vida cultural. O autor retoma Alvim (1986), ao salientar que a resistência dos colonos aos abusos dos fazendeiros e administradores das fazendas ocorria então com mudanças frequentes de fazenda em fazenda, para os núcleos urbanos ou retorno à terra natal.

Para além da vida na fazenda, Truzzi aponta outros fatores que contribuíram para debilitar a italianidade no meio rural: o declínio da imigração italiana no decorrer dos anos; o processo de diferenciação social progressiva entre os próprios italianos; e finalmente a depressão dos anos 1930, que levou muitos colonos para os centros urbanos. Diga-se de passagem, a geada de 1918 já havia dado início a esse processo nas áreas por ela atingidas. Mesmo o sonho da pequena propriedade, tão acalentado pelos italianos, sobretudo pelos vênnetos, ao ser alcançado, não repercutiu no fortalecimento da identidade italiana no campo.

Truzzi dedica quase metade do livro ao último capítulo, “No meio urbano”. Com uma riqueza de exemplos, ele aborda em quatro itens a trajetória dos italianos na cidade na construção e des-etnização da italianidade.

O primeiro item, “Processos de mobilidade”, começa por mostrar, como era de se esperar, que a cidade proporcionou aos imigrantes italianos e aos seus descendentes maior oportunidade de sociabilidade, associativismo, ascensão social e inserção em um mercado de trabalho diversificado, como empregadores ou empregados, principalmente no comércio e na indústria local. Na cidade, os italianos podiam contar ainda com escolas, assistência médica e religiosa. Nesse contexto, depois de alguns anos, vários imigrantes prosperaram individualmente e passaram a tecer relações com as oligarquias locais; “atravessaram a fronteira”, demonstrando um processo de mobilidade social de italianos significativo no meio urbano.

Em seguida, em “O movimento associativo, divisões regionais e de classe”, Truzzi salienta que a elite étnica, na sua maior parte oriunda do sul da Itália, se envolveu com a criação e desenvolvimento do associativismo, incentivada pela carência de instituições e ausência de uma política social que pudesse amparar os imigrantes na terra de adoção em termos econômicos, de saúde e educação. Porém, uma associação coletiva entre os imigrantes italianos não ocorreu tranquilamente: aos regionalismos que custaram a ser superados somaram-se no tempo as diferenças sociais e econômicas no interior da colônia

italiana, a esperança inicial do retorno breve, a adaptação a um ambiente muito distinto da terra de origem, uma imprensa italiana pouco sólida, num mundo em que a maioria era analfabeta, e a ausência do Estado italiano na proteção aos seus emigrados.

A alteração a essa situação, analisada no item “Desdobramentos políticos na terra de origem”, veio com a ascensão do fascismo, que via com interesse a preservação dos laços com a coletividade italiana no exterior – como propagandista potencial dos interesses econômicos e políticos de uma nova Itália. O fascismo incentivou uma militância muito mais forte entre os membros da elite imigrante do que em outros grupos. Nesse momento, no interior paulista as associações se fortaleceram e o fascismo consolidou uma italianidade que se manteve até o final da década de 1930. “Em alguma medida os fascistas lograram em promover, na mente dos emigrados italianos essa identidade entre regime e nação” (TRUZZI, 2008, p. 102). A decretação do Estado Novo, a entrada do Brasil na Segunda Guerra Mundial e a derrota da Itália anos depois deram o golpe final a esse processo.

O item final deste capítulo, “Desdobramentos políticos na terra de adoção”, demonstra que a política imigratória paulista indiretamente influenciou uma identidade étnica italiana ao “eleger e categorizar o italiano como agente privilegiado da implantação do trabalho livre na sociedade” (TRUZZI, 2008, p. 109). Os italianos eram vistos como bons trabalhadores, também contribuíam para o processo de embranquecimento da nação e não demandavam cargos políticos até então.

O contexto brasileiro e paulista dos anos 1930 abriu oportunidades de projeção social e econômica a muitos italianos, tais como a atuação em associações comerciais e industriais que passaram a ter uma inserção permanente na vida política local. O período do Estado Novo, ao impedir o cultivo da italianidade e de se fazer política por meio das associações étnicas, levou a elite italiana do interior a canalizar seus interesses, a partir de uma perspectiva profissional e mesmo classista. Na qualidade de membros de associações comerciais, sindicatos, associações hospitalares, rede escolar ou ocupando cargos públicos, os italianos e seus descendentes, a partir dos anos 1930, tiveram oportunidade de inserção política até então não pensada.

Na “Conclusão”, Truzzi resume os processos que levaram a uma *italianidade all'estero* e posteriormente à “des-etnicização”. O autor conclui, então, que com o passar dos anos a italianidade se converteu “a uma etnicidade vivenciada por indivíduos que podem ‘se sentir étnicos’ ocasionalmente em família, [...] em atividades de lazer e religiosas, mas que implica poucos compromissos na vida social do dia a dia.” (TRUZZI, 2008, p. 126), e que os muitos brasileiros nascidos em lares de famílias italianas acabaram se tornando definitivamente nacionais.

Esse livro de Truzzi representa sem dúvida uma contribuição importante aos estudos da imigração internacional e de modo especial para avançar sobre o entendimento da identidade étnica vivenciada no Brasil por imigrantes italianos. Sua leitura também abre caminhos para pensar, repensar ou aprofundar as questões que estão no bojo da construção ou des-construção da identidade étnica vivida por italianos em terras brasileiras

– imigrantes oriundos de diferentes regiões, com características distintas, modos de vida diferentes, saídos da Itália em volume, composição e momentos diversos, aqui chegados subsidiados ou espontâneos, tomando destinos diversos e que se viram italianos *all'estero*. Há ainda muito a analisar em cada um desses aspectos, principalmente no que diz respeito às origens regionais e à trajetória dos mais e menos sucedidos na terra hospedeira.

A título de exemplo, um aspecto pontuado no livro, mas que merece ser aprofundado diz respeito às raízes regionais que poderiam estar embutidas nas muitas vivências dos imigrantes nesse outro lado do Atlântico.

Já se sabe que relações de produção, condições econômicas e forma de adensamento populacional explicam muitas das diferenças entre as populações do centro-norte e do sul da Itália. Na época analisada, no Vêneto e outras regiões do norte da Itália, por exemplo, metade ou mais da população vivia esparsamente. As famílias viviam na terra em que trabalhavam, enquanto no sul o local de residência era diferente do de trabalho.

Na Itália centro-setentrional, de meados dos anos 1800 até as primeiras décadas do século XX, predominaram domicílios e famílias complexas, embora a proletarização do campo tivesse aumentado o número de *braccianti* que viviam em famílias nucleares. Nessas regiões, seguiam normas patrilocais e as pessoas residiam longos períodos de sua vida em domicílios compostos por três gerações, unindo duas, três ou mesmo quatro unidades de famílias nucleares. No sul, uma alta proporção da população praticava residência neolocal após casamento e a maioria dos domicílios possuía estruturas simples (BARBAGLI, 1996). Tais características, por sua vez, influenciavam os papéis no interior da família, a distribuição de poder e a divisão das tarefas. Com que força então tais estruturas domiciliares e familiares dos imigrantes do norte e do sul da Itália se faziam presentes na construção da identidade étnica dos imigrantes no Brasil? Como as situações vividas no interior paulista ajudaram a preservar regras e valores da terra de origem aos quais estavam acostumados?

No caso dos vênnetos, a pouca combatividade das populações rurais, a ausência de movimento de resistência camponesa do Vêneto e a emigração como forma de reação a um contexto de miséria e sofrimento, salientados por Franzina (2006), provavelmente somaram à realidade das fazendas para a pouca frequência de mobilizações coletivas nas áreas rurais paulistas, reagindo por meio das fugas ou mudanças de fazendas (ALVIM, 1984). Os imigrantes vênnetos, ao que parece, vieram para ficar, sem a perspectiva da volta. “O insustentável presente de sofrimento e de misérias, e o desejo de uma renovada posse da terra, qualquer que fosse o preço, mesmo que além do Atlântico” (FRANZINA, 2006, p. 215), um projeto permanente e não temporário, inclusive porque entre eles predominou emigração familiar.

Os traços de mansidão e paciência, de não agressividade que marcaram a imagem dos vênnetos teriam dificultado, para aqueles que migraram para as cidades e ascenderam social e economicamente, sua participação na vida política nas cidades do interior? Os espaços foram preenchidos pelos italianos do sul com maior experiência urbana, tidos como mais agressivos e que imigraram diretamente para os centros urbanos? É o que parece sugerir os exemplos citados por Truzzi.

Enfim, para além de mostrar com muita desenvoltura a vivência dos italianos no Brasil e a complexidades de sua relação com a identidade italiana, o livro provoca no leitor outras questões, que precisam de aprofundamento, que desafiam e incentivam novas pesquisas.

Referências

ALVIM, Z. **Brava gente**: os italianos em São Paulo. 2. ed. São Paulo: Brasiliense, 1986.

BARBAGLI, M. **Sotto lo stesso teto**: Mutamenti dela famiglia in Italia dal XV al XX secolo. Bologna: Società Editrice Il Molino, 1996.

FRANZINA, E. **A grande emigração**: o êxodo dos italianos do Vêneto para o Brasil. Campinas: Editora da Unicamp, 2006.

STERN, P. **História das relações de gênero**. São Paulo: Contexto, 2007.

TRUZZI, O. **Patrícios – sírios e libaneses em São Paulo**. 2. ed. São Paulo: Editora Unesp, 2008.

Sobre a autora

Maria Silvia Casagrande Beozzo Bassanezi é doutora em História, pesquisadora do Núcleo de Estudos de População “Elza Berquó” (Nepo), Universidade Estadual de Campinas (Unicamp).

Endereço para correspondência

Rua Dr. Shigeo Mori, 1294
13083-765 Campinas-SP, Brasil

Recebido para publicação em 13/06/2017

Aceito para publicação em 05/07/2017

INSTRUÇÕES E NORMAS PARA ELABORAÇÃO DE ORIGINAIS

Foco e escopo da revista

A *Revista Brasileira de Estudos de População* é um periódico semestral, composto por artigos inéditos, de reconhecido mérito científico, sobre demografia e população e desenvolvimento sustentável, assim como áreas afins que mantenham o diálogo com o escopo da revista.

A *Rebep* aceita manuscritos para publicação nas seguintes categorias:

- **artigos de revisão:** revisão crítica da literatura – *não somente revisões bibliográficas* – sobre temas no campo dos estudos populacionais e áreas correlatas (máximo de 10.000 palavras e cinco ilustrações);
- **artigos originais:** resultados de pesquisa empírica, teórica experimental ou conceitual (máximo de 8.000 palavras e cinco ilustrações);
- **nota técnica:** apresentação de análises prévias de pesquisas, cujos resultados sejam relevantes (máximo de 3.000 palavras e três ilustrações);
- **ponto de vista:** opinião qualificada sobre tema de relevância ou crítica a artigo publicado em fascículo imediatamente anterior (máximo de 3.000 palavras e duas ilustrações);
- **resenha:** revisão crítica de livros publicados nos últimos três anos (máximo de 3.000 palavras). As resenhas serão publicadas como tal ou como divulgação de livros por indicação da editoria da revista e aprovação do Comitê Editorial. Para ser considerada resenha, esta deve apresentar análise crítica sobre o livro e não apenas divulgação. A critério do Comitê Editorial da Revista a resenha será publicada em seção de Resenha se for classificada como analítica e, caso contrário, poderá ser divulgada na seção Divulgação de Livros.
- **debate:** ensaios teóricos opinativos relacionados à discussão da dinâmica demográfica, seguidos de avaliações de autores convidados pelo editor e de resposta do autor do artigo principal (máximo de 8.000 palavras e cinco ilustrações).

Política de avaliação

As avaliações seguirão as éticas de avaliação duplo-cego.

Os textos submetidos serão enviados anonimamente a dois pareceristas, especialistas no tema, para avaliação criteriosa da sua qualidade. Em caso de divergência de opiniões, o artigo será enviado a um terceiro especialista. Os trabalhos que forem recomendados para publicação com revisão de conteúdo serão enviados novamente a dois pareceristas, de preferência os mesmos do processo inicial.

Cabe ao Comitê Editorial da *Rebep*, responsável pelo número específico da revista, a aprovação final de um artigo para publicação que tenha sido aprovado condicionalmente no processo duplo-cego. Cabe também ao Comitê Editorial o direito de fazer pequenas modificações no texto final, tabelas e figuras, para atender aos critérios editoriais da revista, que seguem as normas da ABNT.

Os autores comprometem-se a não enviar um artigo em avaliação a outras revistas por, pelo menos, três meses após o aceite da submissão. A desistência da submissão após este prazo deve ser registrada com notificação ao editor da revista.

O aceite da submissão de um manuscrito depende de avaliação do cumprimento dos requisitos de formatação e, principalmente, de uma análise inicial do Comitê Editorial sobre a aderência do manuscrito ao escopo da revista.

Diretrizes para autores para preparação dos manuscritos

Resumo

O resumo é a apresentação concisa dos pontos relevantes do artigo, devendo ser fornecido tanto para os artigos de revisão quanto para os originais. Deve conter cerca de 200 palavras ou até 1.500 caracteres, incluindo espaço em branco, e seguir a norma da ABNT 6028 (um único parágrafo indicando o objetivo, o método, os resultados e a principal conclusão do documento).

O resumo deve ser enviado nos três idiomas: português, inglês e espanhol. As traduções devem ser fiéis ao resumo enviado no idioma original do artigo. Incluir a tradução do título no idioma correspondente.

Palavras-chave

Deverão ser indicadas de três a seis palavras-chave (normas ABNT) no momento da submissão do artigo. Incluir as palavras-chave nos três idiomas (português, inglês e espanhol).

Formatação do texto

O manuscrito deve ser digitado em Word (versão 6.0 ou superior), com espaço duplo, utilizando-se fonte de letra Arial ou Times New Roman 12.

O manuscrito **não pode conter a identificação de nenhum dos autores**. Deve ter título, resumo, texto e referências bibliográficas, além de incluir todos os elementos gráficos no corpo do texto. Adicionalmente, os elementos gráficos/tabelas/mapas/quadros/figuras devem ser enviados em arquivos complementares (veja instruções a seguir).

- **Citações:** as transcrições no texto de até três linhas devem estar encerradas entre aspas duplas. As aspas simples são utilizadas para indicar citação no interior da citação. As transcrições com mais de três linhas devem ser evitadas e, quando necessárias, aparecem destacadas com recuo de 4 cm da margem esquerda, com tamanho de letra menor do que o utilizado no texto e sem aspas. Os indicadores de supressão de parte da transcrição e os acréscimos devem ser colocados entre colchetes. Utiliza-se o sistema autor-data-número da página entre parênteses para a identificação da fonte de citação (ABNT NBR 10520).
- **Notas explicativas:** são utilizadas para comentários, esclarecimentos ou explicações que não possam ser incluídas no texto. Devem ser mantidas ao mínimo e inseridas como notas de rodapé, em algarismos arábicos, com numeração única e consecutiva para todo o artigo (ABNT NBR 10520).
- **Elementos complementares:** tabelas, gráficos, figuras, mapas e quadros devem ser apresentados no texto, no local aproximado que deverão aparecer na publicação final, com numeração consecutiva e independente, em algarismos arábicos, cada qual identificado na parte superior pelo termo TABELA, QUADRO, GRÁFICO, MAPA

ou FIGURA, seguido do seu número de ordem. As tabelas e quadros, de preferência, devem estar no formato editável e não como figuras no texto.

- Os títulos dos elementos complementares devem identificar claramente o seu conteúdo, com a explicitação das variáveis e grupos populacionais referidos, com identificação do local e data/período a que se referem os dados. Os títulos dos eixos dos gráficos devem ser explicitados.
- A fonte dos dados utilizados nesses elementos deve identificar claramente a base de dados, com informação sobre o produtor dos dados, a base especificamente e o(s) ano(s) de referência, seguindo as normas da ABNT. Mudanças feitas pelos autores nos dados podem ser indicadas em ‘Nota’, abaixo da fonte de dados, assim como a autorização obtida dos editores para reprodução de objetos tomados/adaptados de outras publicações. Supõe-se que os dados foram elaborados pelos autores, portanto, esta indicação de elaboração não deve constar nestes elementos gráficos/tabelas/mapas, etc.
- Gráficos e tabelas devem ser enviados em formatos editáveis (não como figuras). Por exemplo, se gerados em planilhas de cálculo, devem ser enviados em um arquivo de planilha com cada elemento identificado da mesma forma que aparece no texto em Word. Gráficos que não foram gerados em planilha de cálculo devem ser enviados em formato EPS ou WMF com alta resolução. Mapas e fotos também devem ser enviados em formato EPS ou WMF. O título principal e fonte de dados não devem ser incluídos como parte destes elementos, mas sim de forma separada.
- A publicação não é colorida, assim, elementos em cores serão transformados em tons de cinza. Aconselha-se que os originais já venham em tons de cinza quando possível.
- **Referências bibliográficas:** os elementos essenciais são autor(es), título, subtítulo (se houver), edição, local, editora, data de publicação, páginas e volumes (se houver) (ABNT NBR 6023).
 - Ao longo do artigo as referências devem aparecer com indicação do sobrenome do autor, data de publicação e número da(s) página(s) consultada(s). Havendo mais de um trabalho do mesmo autor no mesmo ano, utilizar a, b, c imediatamente após a data. Exemplo: (MORTARA, 1982a, p. 427).
 - Ao final do artigo as obras devem ser relacionadas em ordem alfabética pelo sobrenome (em caixa alta) do primeiro autor citado. Não há recuo da segunda linha em relação à primeira. A organização das referências deve obedecer às normas da ABNT, conforme o modelo a seguir.

Livro

SOBRENOME, inicial do prenome do(s) autor(es). **Título:** subtítulo. Número da edição. Local: Editora e ano de publicação. Ex.: NEWELL, C. **Methods and models in demography.** New York: Guilford Press, 1988.

Capítulo de livro

SOBRENOME, inicial do prenome do(s) autor(es). Título do capítulo. In: SOBRENOME, inicial do prenome do(s) autor(es) ou organizador(es) do livro. **Título:** subtítulo. Local: Editora, ano de publicação, páginas inicial-final do capítulo referenciado.

Ex.: ABOUZAH, C. Maternal mortality overview. In: MURRAY, C. J. L.; LOPEZ, A. D. (Orgs.). **Health dimensions of sex and reproduction.** Cambridge, MA: Harvard University Press, 1998, p. 111-164.

Artigo de periódico

SOBRENOME, inicial do prenome do(s) autor(es). Título do artigo: subtítulo. **Título do periódico,** número do volume, fascículo, páginas inicial-final do artigo referenciado, data de publicação.

Ex.: SCHELLEKENS, J. Family allowances and fertility: socioeconomic differences. **Demography,** v. 46, n. 3, p. 461-468, 2009.

Tese, dissertação e outros trabalhos acadêmicos

SOBRENOME, inicial do prenome do autor. **Título da tese.** Tipo de documento (tese, dissertação, trabalho de conclusão de curso, etc.), vinculação acadêmica, local e data de defesa.

Ex.: CURTIS, S. L. **Birth spacing, death clustering and infant mortality in Brazil.** Ph.D, University of Southampton, U.K., 1992.

Documentos em meio eletrônico

Obras de qualquer natureza consultadas *on-line* devem necessariamente apresentar as informações sobre o endereço eletrônico, apresentado entre os sinais < >, precedido da expressão “Disponível em:”, e a data do acesso ao documento, precedida da expressão “Acesso em:”.

Ex.: AHMAN, E.; DOLEA, C.; SHAH, I. The global burden of unsafe abortion in the year 2000. In: WHO – World Health Organization. **Health statistics and health information systems.** [S.d.]. Disponível em: <http://www.who.int/healthinfo/statistics/bod_abortions.pdf>. Acesso em: 8 mar. 2009.

Atenção: A *Rebep* não se responsabiliza pelas referências bibliográficas fornecidas pelos autores.

Observações

1. Os artigos devem ser encaminhados completos e definitivamente revistos. As provas serão revisadas pelo editor, com base no texto recebido, cabendo aos autores a responsabilidade pelo original enviado.
2. Todos os trabalhos aparecerão assinados, refletindo as opiniões de seus autores e não necessariamente as do Comitê Editorial ou da revista, mas o direito de cópia passará a ser da *Rebep* em caso de publicação do manuscrito.
3. A partir de 1º de julho de 2015, seguindo os critérios adotados pela SciELO, a *Rebep* passou a adotar a licença CC-BY. Esta licença da Creative Commons, com atribuição BY, significa que se dá direito “aos licenciados de copiar, distribuir, exibir e executar a obra e fazer trabalhos derivados dela, conquanto que deem créditos devidos ao autor ou licenciador, na maneira especificada por estes”. Para mais detalhes acesse <<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>>. No entanto, qualquer autorização de reprodução, completa ou parcial, deve ser solicitada por escrito ao Comitê Editorial da Revista.

rebep

Editora 2017-2018
Simone Wajnman

Artigos
para publicação

CONTATO

Simone Wajnman (Cedeplar/UFMG)

Revista Brasileira de Estudos de População
Av. Presidente Antônio Carlos 6627 – Pampulha
31270-901 – Belo Horizonte/MG
Fone: (55-31) 3409-7166
secretaria@rebep.org.br

A **Rebep** seleciona artigos enviados em fluxo contínuo. Também realiza chamadas para números temáticos e dossiês.

Os artigos devem ser enviados conforme as instruções e normas no *site* da revista.

Veja informações em:

www.rebep.org.br



também na
SciELO
Scientific Electronic Library Online

www.scielo.br/rbepop

Nota da Editora

Nota Editorial Temática

Artigos

Os fluxos migratórios mistos e os entraves à proteção aos refugiados

**João Carlos Jarochinski Silva, Lucia Maria Machado Bógus e
Stéfanie Angélica Gimenez Jarochinski Silva**

Barreiras fronteiriças contra o princípio de *non-refoulement*: a inacessibilidade do território e da determinação do *status* de refugiado

Laís Gonzales de Oliveira

The recent geodynamics of Haitian migration in the Americas: refugees or economic migrants?

Cedric Audebert

A nova crise dos refugiados na Europa: o modelo de repulsão-atração revisitado e os desafios para as políticas migratórias

Catarina Reis Oliveira, João Peixoto e Pedro Góis

Imigração e redes de acolhimento: o caso dos haitianos no Brasil

Sidney Antonio da Silva

Migração de crise: a migração haitiana para o Brasil

Rosana Baeninger e Roberta Peres

O visto humanitário como resposta ao pedido de refúgio dos haitianos

Duval Fernandes e Andressa Virgínia de Faria

Pontos de Vista

O fenômeno dos refugiados no mundo e o atual cenário complexo das migrações forçadas

Daniela Florêncio da Silva

Nova lei brasileira de migração: avanços, desafios e ameaça

Antônio Tadeu Ribeiro de Oliveira

Resenhas

Desafios teórico-metodológicos para a interpretação da migração internacional na sociedade contemporânea

E pur si muove – Elementos para una teoría de las migraciones en el capitalismo global por CANALES, A.

Rosana Baeninger

Identidades em construção

Italianidade no interior paulista. Percursos e descaminhos de uma identidade étnica (1880-1950)

por TRUZZI, O.

Maria Silvia Casagrande Beozzo Bassanezi

ISSN 0102-3098



9 770102 309004