

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

