

ANA MARIA NOGALES VASCONCELOS E TUÍLA BOTECA
ORGANIZADORAS

POLÍTICA migratória e o **PARADOXO** da globalização



POLÍTICA migratória
e o **PARADOXO** da globalização



Pontifícia Universidade Católica
do Rio Grande do Sul

Chanceler

Dom Jaime Spengler

Reitor

Joaquim Clotet

Vice-Reitor

Evilázio Teixeira

Conselho Editorial

Jorge Luis Nicolas Audy – **Presidente**

Gilberto Keller de Andrade – **Diretor**

Jorge Campos da Costa – **Editor-Chefe**

Agemir Bavaresco

Augusto Buchweitz

Carlos Gerbase

Carlos Graeff-Teixeira

Clarice Beatriz da Costa Söhngen

Cláudio Luís C. Frankenberg

Érico João Hammes

Gleny Terezinha Guimarães

Lauro Kopper Filho

Luiz Eduardo Ourique

Luis Humberto de Mello Villwock

Valéria Pereira Raymundo

Vera Wannmacher Pereira

Wilson Marchionatti

Série Migrações – 19

ANA MARIA NOGALES VASCONCELOS E TUÍLA BOTEGA
ORGANIZADORAS

POLÍTICA migratória e o **PARADOXO** da globalização



PORTO ALEGRE
2015

© EDIPUCRS, 2015

DESIGN GRÁFICO [CAPA] e [DIAGRAMAÇÃO] Dani.Editorial

REVISÃO DE TEXTO Simone Diefenbach

Edição revisada segundo o novo Acordo Ortográfico da Língua Portuguesa.



EDIPUCRS – Editora Universitária da PUCRS

Av. Ipiranga, 6681 – Prédio 33
Caixa Postal 1429 – CEP 90619-900
Porto Alegre – RS – Brasil
Fone/fax: (51) 3320 3711
E-mail: edipucrs@pucrs.br
Site: www.pucrs.br/edipucrs



CSEM – Centro Scalabriniano de Estudos Migratórios

SRTVN Edifício Brasília Rádio Center
Conj. P – Quadra 702 – Sobrelojas 01/02
CEP: 70719-900 – Brasília/DF – Brasil
Telefone: (55) (61) 3327-0669
Email: csem@csem.org.br
Site: www.csem.org.br

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

P769 Política migratória e o paradoxo da globalização [recurso eletrônico] / Ana Maria Nogales Vasconcelos, Tuíla Botega orgs. – Dados Eletrônicos. – Porto Alegre : EDIPUCRS, Brasília : CSEM, 2015.

234 p. - (Série Migrações ; 19)

Modo de Acesso: <<http://www.pucrs.br/edipucrs>>

ISBN 978-85-397-0739-3

1. Migração - Brasil. 2. Globalização. I. Vasconcelos, Ana Maria Nogales. II. Botega, Tuíla.

CDD 325.81

Ficha catalográfica elaborada pelo Setor de Tratamento da Informação da BC-PUCRS.

TODOS OS DIREITOS RESERVADOS. Proibida a reprodução total ou parcial, por qualquer meio ou processo, especialmente por sistemas gráficos, microfilmicos, fotográficos, reprográficos, fonográficos, videográficos. Vedada a memorização e/ou a recuperação total ou parcial, bem como a inclusão de qualquer parte desta obra em qualquer sistema de processamento de dados. Essas proibições aplicam-se também às características gráficas da obra e à sua editoração. A violação dos direitos autorais é punível como crime (art. 184 e parágrafos, do Código Penal), com pena de prisão e multa, conjuntamente com busca e apreensão e indenizações diversas (arts. 101 a 110 da Lei 9.610, de 19.02.1998, Lei dos Direitos Autorais).

SUMÁRIO

7

APRESENTAÇÃO

Ana Maria Nogales Vasconcelos

Tuíla Botega

11

BRASIL E CANADÁ: UMA BREVE COMPARAÇÃO SÓCIO- HISTÓRICA DAS POLÍTICAS MIGRATÓRIAS ENTRE OS SÉCULOS XIX E XXI

Aline Maria Thomé Arruda

33

EVIDÊNCIAS DA CONSTRUÇÃO DA FIGURA DO *IMIGRANTE* QUALIFICADO NO BRASIL: UMA LEITURA A PARTIR DA LEI Nº 6.815/80

José Walter Nunes

Susana Damasceno de Oliveira

53

AS CONTRADIÇÕES DA POLÍTICA MIGRATÓRIA BRASILEIRA CONTEMPORÂNEA: ALGUMAS REFLEXÕES A RESPEITO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA OS MIGRANTES HAITIANOS

Renata de Melo Rosa

75

O PROCESSO PARTICIPATIVO NA ELABORAÇÃO E NA CONSOLIDAÇÃO DA POLÍTICA MIGRATÓRIA BRASILEIRA

Carolina de Abreu Batista Claro

Sady Sidney Fauth Júnior

105

**ATORES E SABERES NA CONFERÊNCIA SOBRE MIGRAÇÕES E REFÚGIO
DO DISTRITO FEDERAL: PROPOSTAS DE MUDANÇA NA POLÍTICA
MIGRATÓRIA BRASILEIRA**

Elizabeth Ruano

Tuïla Botega

135

CIUDADANÍA UNIVERSAL Y POLÍTICAS PÚBLICAS EN ECUADOR

Janete Ferreira, mscs

Edward Wilfrido Acuña García

151

**O PARADOXO DA GLOBALIZAÇÃO E A MIGRAÇÃO INFANTIL:
ALGUMAS REFLEXÕES**

Patrícia Nabuco Martuscelli

169

**GLOBALIZAÇÃO, MOBILIDADE HUMANA E CRIATIVIDADE:
DESAFIANDO CATEGORIAS A PARTIR DE TRÊS CASOS DE
MIGRAÇÃO FORÇADA EM ANGOLA**

Paulo Inglês

189

**MULHERES, MIGRANTES E MUÇULMANAS. PERCURSOS DE
DISCRIMINAÇÃO E EMPODERAMENTO**

Roberto Marinucci

209

**A DIMENSÃO DO RETORNO NAS NARRATIVAS DE MIGRANTES
PARAGUAÍAS E BRASILEIRAS**

Tuïla Botega

Elizabeth Ruano

APRESENTAÇÃO

Ana Maria Nogales Vasconcelos¹

Tuila Botega²

O momento atual é mais que oportuno para uma reflexão sobre as migrações internacionais. Como afirma Santos (2001)³, “Vivemos num mundo confuso e confusamente percebido. Haveria nisto um paradoxo pedindo uma explicação?” Como entender a “nossa era globalizada”? A globalização, segundo Santos (2001), deve ser percebida de três maneiras diferentes: como fábula, como perversidade e como oportunidade para a construção de uma sociedade mais solidária.

Se, por um lado, a globalização exerce um forte estímulo às migrações, uma vez que intensifica o fluxo de informações sobre padrões de vida e oportunidades nos países industrializados, tal estímulo não é acompanhado por um aumento de oportunidades. Se, por um lado, o fluxo de capital e mercadorias é incentivado, por outro, aumentam-se as restrições ao fluxo de pessoas. A globalização constitui-se, assim, num processo que segrega, seleciona e exclui.

A migração é um fenômeno complexo que tem sido abordado de diferentes ângulos, evidenciando heterogeneidades nas relações entre países de origem e de destino, relevando impactos diferenciados nas sociedades receptoras e originárias de movimentos migratórios. A migração também é entendida como um processo social, e, no caso da migração internacional, destaca-se o surgimento de espaços e comunidades transnacionais.

Os intensos e diversos movimentos migratórios no período mais recente têm desafiado os Estados-Nação, as organizações internacionais e da sociedade civil a propor instrumentos legais que deem conta da complexidade desse cenário e, especialmente, que amparem os migrantes em seus deslocamentos

¹ Doutora em Demografia pela Université Catholique de Louvain, Bélgica. Professora do Departamento de Estatística e do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento, Sociedade e Cooperação Internacional da Universidade de Brasília. E-mail: nogales@unb.br.

² Mestre em Ciências Sociais no Centro de Pesquisa e Pós-Graduação sobre as Américas (CEPPAC) da Universidade de Brasília. Pesquisadora do Centro Scalabriniano de Estudos Migratórios (CSEM) e do Observatório das Migrações Internacionais (Obmigra). E-mail: tuilabotega@gmail.com.

³ SANTOS, Milton. *Por uma outra globalização: do pensamento único à consciência universal*. 6. ed. São Paulo: Record, 2001.

permanentes ou temporários, de curta ou longa distância, independente da motivação, considerando a migração enquanto direito.

O Brasil, país historicamente marcado pela migração internacional, experimenta, atualmente, um incremento na chegada de imigrantes de diversas nacionalidades, no retorno de migrantes nacionais, enquanto ainda assiste a saída de brasileiros para o exterior. Embora a migração internacional faça parte, cada vez mais, do cotidiano dos brasileiros, a política migratória vigente, instituída no período da ditadura militar, encontra-se extremamente defasada para enfrentar os novos desafios de uma sociedade no contexto da globalização. Faz-se necessário uma mudança de paradigma, no qual a migração internacional seja tratada no plano dos direitos dos migrantes e de suas famílias, e não como uma questão apenas de segurança nacional.

Para discutir essas questões, o Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento, Sociedade e Cooperação Internacional do Centro de Estudos Avançados Multidisciplinares (PPG-DSCI-CEAM) da Universidade de Brasília e o Centro Scalabriniano de Estudos Migratórios (CSEM) promoveram em abril de 2014 o seminário internacional intitulado Políticas migratórias e o paradoxo da globalização.⁴ O presente livro é fruto desse seminário e busca contribuir para a reflexão sobre os paradoxos da globalização e o fenômeno migratório.

Os três primeiros artigos discutem aspectos da política migratória vigente no Brasil. Aline Maria Thomé Arruda faz uma comparação sócio-histórica entre as políticas migratórias do Brasil e do Canadá entre os séculos XIX e XXI, enquanto José Walter Nunes e Susana Damasceno de Oliveira fazem uma leitura sobre a construção da figura do imigrante qualificado no Brasil e uma discussão sobre imigrantes desejáveis e indesejáveis. Renata de Melo Rosa, analisando o incremento dos fluxos migratórios para o Brasil a partir de 2011, traz a questão da inserção social e laboral e do racismo como elementos importantes para pensar a integração dos imigrantes, especialmente, os haitianos, e evidencia as contradições em torno do Estatuto do Estrangeiro.

Essas contradições colocam em relevo a necessidade de revisão e adequação da legislação migratória brasileira. A realização da I Conferência sobre Migrações e Refúgio em 2014, iniciativa do governo federal com perspectiva de grande mobilização em nível municipal, estadual e nacional, teve como objetivo ampliar a discussão sobre o tema de migração e refúgio no Brasil, a fim de levantar subsídios para um Plano e uma Política Nacional de Migração.

⁴ O evento contou com o financiamento da Fundação de Apoio à Pesquisa do Distrito Federal (FAP/DF) e do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) e com o apoio da Secretaria Nacional de Justiça do Ministério da Justiça (SNJ/MJ) e da Universidade de Brasília através do Instituto de Relações Internacionais (IREL) e do Laboratório de Estudos sobre Migrações Internacionais.

Esse processo recente, e de caráter inédito, também integra as discussões desta publicação, com os artigos de Carolina de Abreu Batista Claro e Sady Sidney Fauth Júnior e de Elizabeth Ruano e Tuíla Botega. Esses artigos trazem análises desse processo de discussão nos âmbitos nacional e do Distrito Federal, respectivamente.

Também sobre o tema de legislação migratória, Janete Ferreira e Edward Wilfrido Acuña García esclarecem que, apesar de a Constituição equatoriana de 2008 reconhecer e conceder garantias de direitos aos migrantes, o país ainda não aprovou a lei específica sobre Mobilidade Humana. Essa situação tem gerado sérias implicações para emigrantes, refugiados, deslocados e migrantes internos, assim como para vítimas de tráfico de pessoas e retornados, que, muitas vezes, encontram-se submetidos a processos de vulnerabilidade e situações de discriminação e criminalização.

Um aspecto pouco retratado na literatura sobre migrações e pouco considerado nas políticas dos países é a participação das crianças nos deslocamentos populacionais. A discussão proposta por Patrícia Nabuco Martuscelli nos apresenta as várias contradições existentes em torno do tema e também o desafio de considerar o direito a “não migrar”.

O artigo de Paulo Inglês se situa no âmbito das migrações forçadas e contribui para a reflexão sobre política migratória na medida em que retrata alguns aspectos da mobilidade humana em Angola. O argumento de que a migração é uma forma criativa a que os indivíduos ou grupos recorrem para lidar com circunstâncias adversas traz uma perspectiva de valorização da capacidade de agência dos migrantes, inclusive em contextos de migrações forçadas.

Por fim, o tema das mulheres migrantes é retratado no artigo de Roberto Marinucci e no de Tuíla Botega e Elizabeth Ruano. O primeiro revela, a partir do caso de migrantes muçulmanas, a importância da dimensão da integração para as políticas migratórias e como a religião pode trazer desafios importantes nesse processo. Já o último, ao analisar a dimensão do retorno a partir de mulheres paraguaias no Brasil e brasileiras nos Estados Unidos, traz à tona uma discussão importante dos fluxos migratórios, mas que muitas vezes é negligenciada tanto pelos países de origem quanto pelos de acolhida: o retorno.

Todas as temáticas que integram esta coletânea nos ajudam a pensar e a refletir sobre os desafios e possibilidades que a globalização impõe às migrações internacionais na atualidade. Os diversos obstáculos à mobilidade humana, a criminalização das migrações e o incremento do número de migrantes indocumentados reforçam a urgência de legislações que privilegiem a perspectiva de promoção de direitos e de acolhida dos migrantes e suas famílias. Em suma, no contexto de globalização, a livre circulação de pessoas permanece como uma utopia a ser alcançada.

Agradecemos a todos e todas que de alguma forma contribuíram para a elaboração e publicação deste livro e desejamos uma boa leitura!

BRASIL E CANADÁ: UMA BREVE COMPARAÇÃO SÓCIO-HISTÓRICA DAS POLÍTICAS MIGRATÓRIAS ENTRE OS SÉCULOS XIX E XXI

Aline Maria Thomé Arruda¹

INTRODUÇÃO

As políticas migratórias atuais no Brasil e no Canadá sofrem influência de uma série de fatores de ordem interna, internacional e da construção histórica de cada um desses países enquanto Estados-Nação. Pode-se afirmar que variáveis diversas, nesse sentido, formularam ao longo da história o caráter do tratamento estatal dado à entrada e à presença de estrangeiros em seus respectivos territórios nacionais. O artigo trará uma breve contextualização sócio-histórica de distintos momentos das políticas migratórias nesses dois países, apontando alguns fatores de ordem internacional e interna que influenciaram no perfil e no caráter dessas políticas, trazendo como exemplos alguns marcos legais relativos à temática que foram promulgados em cada período específico.

A metodologia utilizada foi a pesquisa bibliográfica e levantamento de documentos, especialmente as normativas em ambos os países relativas aos direcionamentos estatais referentes à imigração.

A título de organização, para análise separar-se-á a política migratória brasileira e a canadense em quatro distintas fases – final do século XIX / início do século XX; século XX: 1930-1945; século XX: 1946-1970; final do século XX aos dias atuais –, levando-se em consideração o posicionamento dos respectivos governos para recepção de imigrantes. O primeiro período dar-se-á na segunda metade do século XIX, quando as medidas governamen-

¹ Doutoranda do Centro de Pesquisa e Pós-Graduação sobre as Américas – Instituto de Ciências Sociais – Universidade de Brasília. Professora do curso de Relações Internacionais do Centro Universitário de Brasília – Uniceub. Email: aline.arruda@uniceub.br.

tais no Brasil direcionavam-se a “suprir” a mão de obra escrava substituindo-a por trabalhadores a serem remunerados, prioritariamente de raça branca. No Canadá, esse é o período que corresponde à independência e à federalização do país, que leva a um entendimento de que o Estado deveria intervir no sentido de incentivar a ocupação de postos de trabalho no campo, buscando como alternativa a atração de estrangeiros para o povoamento do país. O período final das análises situar-se-á nos debates atuais para adoção de um novo modelo de política para estrangeiros/imigrantes pautada em compromissos internacionais relacionados com a proteção dos Direitos Humanos e em estratégias para captação de mão de obra qualificada no Brasil. Já no Canadá, o novo desafio constitui-se em adaptar as normativas sobre migração diante dos impactos da crise econômica de 2008, especialmente no tocante à proteção do mercado interno de trabalho, considerando, para alguns casos, o incentivo à migração temporária.

No caso brasileiro, esse recorte justifica-se pelo fato de que em períodos anteriores muito pouco foi sistematizado pelo governo em termos de políticas governamentais, incentivos, restrições ou até mesmo referências a imigrantes em normativas ou atos políticos. Em alguns momentos após 1840, posteriormente à vinda da família real portuguesa, alguns fluxos de africanos escravizados anteriormente e pequenos grupos específicos, como os suíços, tiveram direcionada para si alguma preocupação, porém nada tão concreto quanto durante e após os debates abolicionistas (SEYFERTH, 2008, p. 4). Da parte canadense, as políticas de povoamento e as intervenções estatais no sentido de atração e direcionamento de estrangeiros em território nacional iniciaram-se, especialmente, a partir de 1872, com o marco legal do *Dominion Lands Act*, que oficializou privilégios para alguns estrangeiros de nacionalidades determinadas que se dispusessem a viver no Canadá (STEAD, 1923, p. 56-57).

FINAL DO SÉCULO XIX / INÍCIO DO SÉCULO XX

AS POLÍTICAS DE BRANQUEAMENTO NO BRASIL

O período do final do século XIX até os primeiros anos do século XX ficou marcado no Brasil pela transição das relações produtivas e de trabalho do modo escravagista para uma lógica mais adequada ao desenvolvimento capitalista. Uma sequência de importantes eventos políticos foi o pano de fundo que permeou os incentivos e as restrições governamentais à entrada e

ao estabelecimento de estrangeiros no país: a independência de Portugal (1822), o debate abolicionista e a consolidação da abolição da escravidão (1888) e a proclamação da República no país (1889). A grande presença de negros descendentes de escravos de origem africana, bem como da população mestiça, gerava polêmica e impasses das mais diversas naturezas e opiniões. Conforme coloca Azevedo (2012), contrapunham-se durante essas discussões grupos de abolicionistas que tinham como proposta “uma abolição gradual combinada com planos de aproveitamento dos próprios ex-escravos e brasileiros livres no mercado de trabalho” (AZEVEDO, 2012, p. 25) e imigrantistas que defendiam a necessidade de vinda de outros grupos que não os negros africanos, seus descendentes ou mestiços. Para estes últimos, grande parte da população brasileira composta por pretos e pardos “era vista como incapaz de interiorizar valores e hábitos civilizados (lia-se brancos)” (AZEVEDO, 2012, p. 25).

Para esses autores favoráveis à imigração, a transformação do Brasil em nação só se concretizaria após o estabelecimento de um fluxo de imigração de alguns milhares de trabalhadores de raça superior. Conforme acreditavam pia e firmemente, a ideia de pátria e a própria formação da nacionalidade só poderiam surgir no âmago das populações racialmente privilegiadas em termos de inteligência, energia, responsabilidade, sociabilidade, iniciativa etc. Era um *ethos* especial que se esperava da “raça ariana” ou “raça caucasiana” definida racialmente superior (AZEVEDO, 2012, p. 26).

As políticas de branqueamento aliadas e disfarçadas pelas ideologias de valorização da miscigenação passaram a compor, então, após a abolição da escravidão em 1888, o quadro das ações do Estado brasileiro que acabou por optar pelas medidas imigrantistas como política pública (MARX, 1998, p. 164). Entretanto, os debates acerca desse imigrante ideal à época tiveram muitas dimensões que incluíram possibilidades para autorização da vinda de outros que não apenas os caucasianos. Por exemplo, os migrantes “amarelos”, de origem especialmente chinesa, para muitos deveriam ser uma possibilidade de força de trabalho a ser considerada ainda que temporariamente. Deveria haver um “período de transição” para que posteriormente viesse um de “período de progresso”. Nesse primeiro momento, os colonos asiáticos ocupariam os postos menos especializados de trabalho e com baixos salários. Esses deveriam vir sem a intenção de permanecer no país. Posteriormente, seriam trazidos os “braços civilizadores” ou “trabalhadores inteligentes”, brancos, já com o país em melhores condições para o potencial desenvolvimento. Abrir-se-ia para esses a possibilidade de se fixar no Brasil, atendendo à demanda de branqueamento da população (AZEVEDO, 2012, p. 25-29). Ademais, os trabalhadores

chineses apresentavam características individuais ideais para assumir esses postos: “laborioso, econômico, sóbrio e paciente [...]”. Além disso, é muito mais inteligente que o trabalhador negro, podendo ser empregado também em trabalhos que não exigissem apenas força muscular” (AZEVEDO, 2012, p. 30). Nota-se uma hierarquização de raças que levou a uma atuação condizente com essa lógica pelo Estado brasileiro.²

Em termos de marcos legais representativos no momento, podem-se destacar dois. O primeiro deles, a Lei nº 601, de 18 de setembro de 1850, que ficou conhecida como a Lei de Terras e em seu artigo 17º estabelece que o estrangeiro que comprar com seus próprios recursos terras, após residir nestas por dois anos, poderá obter naturalização no país (BRASIL, 1850). O objetivo geral da normativa era regular a distribuição de terras no país buscando priorizar a ocupação rural. O artigo referido mostra que não havia restrição à entrada de estrangeiros nesse período no Brasil. Entretanto, o poderio econômico já apontava para uma restrição de que não poderia ser qualquer um a regularizar-se com facilidade no país. Alguns anos depois, surge, como outro marco legal relevante e específico para a questão migratória, o Decreto nº 528, de 28 de junho de 1890, que: “Regularisa o serviço da introdução e localização de imigrantes na Republica dos Estados Unidos do Brazil” (BRASIL, 1890).

Ainda conforme o próprio texto do decreto:

Art. 1º E' inteiramente livre a entrada, nos portos da Republica, dos individuos válidos e aptos para o trabalho, que não se acharem sujeitos á acção criminal do seu paiz, exceptuados os indígenas da Asia, ou da Africa que sómente mediante autorização do Congresso Nacional poderão ser admittidos de accordo com as condições que forem então estipuladas (BRASIL, 1890).

Nota-se claramente a questão da desejabilidade de brancos, registrada em lei, uma vez que “asiáticos e africanos” deveriam pedir autorização de entrada, enquanto os caucasianos não precisavam. Era a primeira lei específica direcionada a imigrantes e esta já veio com o teor racista que permeava desde o início do século os debates políticos e sociais no país.

² É importante destacar que esse período entre o final do século XIX e o início do século XX foi marcado por intervenções governamentais no sentido de “selecionar” categorias de imigrantes desejáveis, bem como de indesejáveis, não apenas no Brasil e no Canadá. Isso ocorreu tanto em países da América do Sul em que houve uma entrada mais significativa de imigrantes, tais como Argentina, Uruguai, Paraguai e Chile, quanto em outros com menor quantitativo, como o Equador (RAMIREZ, 2012, p. 14). Nesse último país, por exemplo, imigrantes europeus eram os mais bem-vindos, aqueles advindos de países andinos possuíam algum privilégio de entrada e os chineses, bem como ciganos, chegaram a ser renegados e até mesmo expulsos (RAMIREZ, 2012, p. 14-15).

O INCENTIVO AO POVOAMENTO RURAL NO CANADÁ DO FINAL DO SÉCULO XIX ATÉ A PRIMEIRA GUERRA MUNDIAL

No caso canadense, no que tange ao período entre 1872 e o início da década de 1930, a política migratória também apresentou um perfil seletivo e com caráter mais restritivo que a brasileira. O marco legal que contempla o perfil inicial das expectativas estatais para com os estrangeiros é o *Dominion Lands Act*, do próprio ano de 1872:

[...] the 1872 piece of legislation that granted a quarter section of free land (160 acres or 64.7 hectares) to any settler 21 years of age or older who paid a ten-dollar registration fee, lived on his quarter section for three years, cultivated 30 acres (12.1 hectares), and built a permanent dwelling (CANADÁ, 2006).

A preocupação claramente colocada pelo governo canadense à época era a necessidade de ocupação rural do território. As medidas surtiram efeitos e, conforme mostram os dados quantitativos, houve um aumento da presença de estrangeiros moradores no país: de um total de cerca de 49.000 no ano de 1900 para quase 385.000 em 1914, quando a restrição à entrada de estrangeiros adquiriu um nível quase total, especialmente por conta do início da Primeira Guerra Mundial. Os mesmos dados, por outro lado, evidenciam que desde essa mesma época não havia um equilíbrio de nacionalidades desses imigrantes, os maiores percentuais eram de britânicos e estadunidenses ao longo de todo esse período (STEAD, 1923, p. 56). Havia também uma seletividade racializada por parte do Estado canadense. Nenhuma lei oficial chegou a ser promulgada no que diz respeito à proibição da entrada de negros descendentes de africanos para trabalhar nas fazendas canadenses, entretanto medidas informais entre os próprios empresários que enviavam e recebiam esses imigrantes tratavam de selecionar os brancos descendentes de europeus (CANADÁ, 2006).

No caso do Quebec, a priorização de atração estava toda focada em franceses e descendentes. É importante enfatizar aqui que, para pensar as medidas tomadas pelo governo do Canadá quando direcionadas às migrações, desde esse momento até os dias atuais, haverá medidas e atuações diferenciadas entre as províncias anglófonas e francófonas, tanto que as medidas das primeiras possuem uma tendência de atuação mais multiculturalista e as das segundas, mais assimilacionista (BÉLANGER, 2006). Isso data desde o início do século XX, como expõem informações históricas disponibilizadas pelo próprio governo canadense:

The Canadian government welcomed French-speaking immigrants from France, but this country had a dismal record as a source of immigrants. France felt strongly that it needed its population, in particular a strong army to protect itself against German expansionism. As a result, the French government was generally opposed to emigration. When French citizens expressed an interest in leaving, they were encouraged to emigrate to French colonies. Accordingly, Ottawa concentrated on repatriating French Canadians who had been lured to New England by the prospect of good-paying factory jobs and the spell of American prosperity. To entice these Franco-Americans back to Quebec, the government employed French-Canadian priests and lay agents (CANADÁ, 2006).

Um grande gestor das políticas migratórias à época no país foi o ministro do Interior Clifford Sifton, que ocupou o posto de 1896 a 1905. A própria competência da pasta ocupada por Sifton demonstra a priorização com o povoamento do país após a consumação da federalização canadense e as tentativas de equilíbrio entre a presença anglófona e francófona nas diferentes províncias direcionando imigrantes de origens afins a essas nacionalidades (CANADÁ, 2006).

A participação do Canadá como aliado dos EUA na Primeira Guerra Mundial levou a impactos significativos nas intervenções governamentais no sentido de selecionar os estrangeiros que poderiam imigrar para o país. Segundo Stead (1923), o interesse governamental em povoar o território se manteve e o reconhecimento da necessidade de entrada de estrangeiros para isso, portanto, também. Por outro lado, critérios que estabeleciam quais seriam as pessoas desejadas e as indesejadas passaram a ser cada vez mais claramente definidos e expostos por meio de medidas governamentais. Chegava-se a evidenciar nacionalidades, bem como aspectos relativos às condições físicas (STEAD, 1923, p. 61)

As preferências estabelecidas incluem a priorização da entrada de britânicos e estadunidenses e da ocupação do campo. Por outro lado, identifica-se que, em termos de inclinações políticas, anarquistas não poderiam adentrar o país. Além disso, doentes físicos ou mentais igualmente não teriam entrada autorizada. Nota-se também que os inimigos do Canadá, que lutou ao lado dos EUA na Primeira Guerra Mundial, tais como Alemanha, Áustria, Hungria, Bulgária e Turquia, não eram bem-vindos (STEAD, 1923, p. 62-65). Pode-se afirmar que uma das metas do governo canadense era o reforço da identidade nacional do país, seguindo, em alguma medida, princípios eugênicos de seleção focados na questão da raça, da saúde e das preferências políticas. Guardadas as devidas proporções e especificidades, algo que se assemelha muito ao período em que o governo brasileiro teve objetivos similares e também tomou medidas

semelhantes de seleção de “mais bem adaptados”. Isso, conforme será mostrado adiante, ocorreu de maneira mais intensa durante a “Era Vargas” (1930-1945).

SÉCULO XX: 1930-1945

ESTADO NOVO – CONTINUIDADE DA OCUPAÇÃO DO CAMPO NO BRASIL E A FIRMAÇÃO DE UMA IDENTIDADE NACIONAL

O período em que emergiu no Brasil o primeiro governo de Getúlio Vargas, que, mais tarde, ficaria conhecido como “Estado Novo”, foi marcado por uma série de medidas que caminharam cada vez mais para uma restrição da entrada de estrangeiros no país, até que culminassem nos últimos anos de seu governo em um impedimento quase total. Pode-se dizer que os fatores de ordem política interna e internacional que mais influenciaram nesse período foram a priorização da formação de uma identidade nacional; a ocupação de postos no mercado de trabalho, especialmente no meio rural; o período entreguerras, no qual se priorizava não autorizar a entrada no país de pessoas que cometeram atos violentos ou irregulares durante os conflitos (SEYFERTH, 2008; KOIFMAN, 2012).

Nesse sentido, medidas focadas em um intenso assimilacionismo passam a atingir emigrados que já viviam no Brasil há algum tempo e a fazer parte das práticas para lidar com a entrada de novos imigrantes. Conforme coloca Seyferth (2008):

O “abrasileiramento” forçado durante o Estado Novo, com intervenção direta, inclusive das forças armadas, nas organizações comunitárias étnicas, baseava-se no mesmo princípio de “segurança nacional” que orientou a exclusão de imigrantes por motivos raciais e políticos. Cidadãos sem brasilidade e grupos minoritários, emigrados por motivos políticos, indivíduos ou grupos com fenótipo inadequado (o conjunto dos não brancos) perturbam a desejada unidade do Estado-Nação. Alienígena, nesse sentido, não é simplesmente alguém que nasceu em outro país; é o **outro**, cultural e etnicamente diferente, não compartilha a mesma identidade, não é copartícipe da formação nacional. Trata-se, mais uma vez, do duplo sentido da assimilação e seu pressuposto de acomodação aos cânones da brasilidade que incluem o “*meltingpot*” (ou crisol de raças) nacional (SEYFERTH, 2008, p. 16, grifos nossos).

Nessa tendência de nacionalização, e com o aparecimento da questão da segurança nacional atrelada ao período entreguerras e intensificada com a Segunda Guerra Mundial, a responsabilidade de gestão da entrada de estrangeiros foi repassada ao Ministério da Justiça e Negócios Interiores (KOIFMAN, 2012). Anteriormente, essa competência estava concentrada no Ministério das Relações Exteriores. Ou seja, a imigração, que era tratada no âmbito da diplomacia, passou a ser operada como um caso de justiça. Dois importantes agentes foram mentores da formulação do novo caráter da política migratória no Brasil: o ministro da Justiça da época, Francisco Campos, e seu secretário executivo, Ernani Reis. Ambos formularam e operacionalizaram o Decreto-Lei nº 3.175/41, marco legal da política migratória mais restritiva da história do Brasil, a única que contou com um fechamento total à entrada de estrangeiros em território nacional, oficializada por esse decreto-lei, que vigorou até 1945.

Segundo Koifman (2012, p. 67-84), era nas entrelinhas da lei e dos pareceres de solicitação de entrada e/ou regularização de estadia de estrangeiros no Brasil que se identificava o posicionamento, que ele chamou de eugenista, do governo. Os princípios eugênicos estiveram presentes com bastante força no final do século XIX até a primeira metade do século XX no pensamento científico europeu e estadunidense, bem como nas políticas governamentais. Isso provocou um forte impacto em diversas partes do mundo, inclusive no Brasil, o que não significa que as manifestações do pensamento eugênico tenham sido iguais em todos os lugares. Durante o período analisado, esses princípios estiveram associados às medidas de consolidação da identidade nacional brasileira, característica forte do Estado Novo. De acordo com a lógica da época, portanto, os vistos permanentes estavam proibidos, salvo as exceções descritas no artigo específico:

Art. 2 – Sobre vistos permanentes; Todos proibidos. Exceções: 1) a portugueses e a nacionais de Estados americanos; 2) ao estrangeiro casado com brasileira nata, ou à estrangeira casada com brasileiro nato; 3) aos estrangeiros que tenham filhos nascidos no Brasil; 4) a agricultores ou técnicos rurais que encontrem ocupação na agricultura ou nas indústrias rurais ou se destinem à colonização previamente aprovada pelo governo federal; 5) a estrangeiros que provem a transferência para o país, por intermédio do Banco do Brasil, de quantia em moeda estrangeira equivalente, no mínimo, a quatrocentos contos de réis; 6) a técnicos de mérito notório especializados em indústria útil ao país e que encontrem no Brasil ocupação adequada; 7) ao estrangeiro que se recomende por suas qualidades eminentes, ou sua excepcional utilidade ao país; 8) aos portadores de licença de retorno; 9) ao estrangeiro que venha em missão oficial do seu governo (KOIFMAN, 2012, p. 206).

A orientação geral da lei era de que os solicitantes de visto no Brasil fossem portadores de “requisitos físicos e morais” satisfatórios para entrada no país. Tais requisitos evidenciavam exatamente os mesmos princípios eugênicos que predominavam no ideal dos agentes públicos nessa época. Os casos mais evidentes de negativa de autorização pelo Ministério da Justiça e Negócios Interiores, segundo o levantamento de Koifman (2012) acerca dos processos da época, remetem-se a portadores das seguintes características: deficientes físicos (aleijados e mutilados); imperfeições; surdos-mudos; etnias indeferidas; orientais; “morenos” americanos; idosos (KOIFMAN, 2012, p. 292).

É importante ressaltar que, apesar dessas intensas restrições oficializadas por parte do Estado brasileiro, isso não se tornou impedimento para a entrada de um grande grupo de pessoas “indesejadas”, mesmo que irregularmente. Por exemplo, muitos judeus refugiados adentraram o Brasil entre 1933 e 1942, sendo que este se tratava de um dos grupos que sofreram maiores restrições de entrada oficialmente declaradas (LESSER, 2001 apud RIBEIRO, 2007). Após o término da Segunda Guerra Mundial, foi lançado o Decreto-Lei nº 7.967, de 18 de setembro de 1945, que autorizava novamente a entrada de estrangeiros, reforçado pela Constituição de 1946, embora o foco na segurança nacional fosse muito forte nessa versão da Carta Magna brasileira (RIBEIRO, 2007, p. 120). Em termos numéricos, houve uma queda drástica na quantidade de imigrantes no Brasil quando comparamos ao período anterior, estima-se que o número de imigrantes que adentraram o país não chegou nem a 200 mil por ano durante o governo Vargas, aumentando um pouco os índices nos anos que se seguiram, porém em patamares muito menores que no início do século, obtendo um pico de entradas em 1952, com cerca de 88 mil, entrando em queda novamente em seguida (IBGE, 2000, p. 225).

CANADÁ: GRANDE DEPRESSÃO E SEGUNDA GUERRA MUNDIAL

Da parte do Canadá, o período que sucedeu a Primeira Guerra Mundial na década de 1920 foi marcado por uma intensificação dos planos de entrada de estrangeiros, enfatizando sempre que o imigrante desejado deveria se ater a trabalhar no campo, especialmente nos estados do oeste. Salvo no período em que o país foi fortemente atingido pela “Grande Depressão”, com mais intensidade entre 1929 e 1939, a abertura a estrangeiros para povoamento do país atraiu um grande número de pessoas.³ Outro aspecto, para além dos interesses

³ O período econômico crítico levou a um sentimento na atuação estatal de proteção do mercado interno de trabalho, em contradição à clara necessidade de povoamento do país, e algumas medidas mais extremas foram tomadas, como o impedimento total à entrada de estrangeiros em 1931 por meio do *Order-in-Council P. C. 695*.

econômicos e demográficos, era a capacidade de ser um estrangeiro útil para o mercado de trabalho canadense. A migração urbana era desincentivada, uma vez que os estrangeiros eram considerados como “ameaça” aos canadenses, que deveriam ser os que ocupariam os empregos na indústria dos centros urbanos (BÉLANGER, 2006). Em termos de perfil cultural e origem étnico-racial, seguia-se uma lógica assimilacionista e seletiva para com grupos específicos que se pressupunha terem uma maior facilidade de inserir-se no país, segundo os grupos que compunham a “identidade nacional canadense”. Os “preferidos” deveriam seguir o padrão conhecido como WASP (*white, anglo-saxon, protestant* – branco, anglo-saxão, protestante), especialmente advindos dos EUA, do Reino Unido e do Oeste da Europa. Na categoria “aceitáveis”, embora “não preferidos”, incluíam-se europeus do leste e do sul, ou seja, advindos de países como Rússia, Polônia, Ucrânia, Itália, Grécia e Espanha. Esses eram aceitos apenas quando muito bem direcionados ao campo na região oeste do país. Nas categorias “não preferidos” e “não aceitáveis” encontravam-se negros, chineses e japoneses. A esses, quando disponíveis, era admissível apenas que ocupassem funções no mercado de trabalho que não interessassem a outros grupos, atuando como mão de obra barata. Claramente eram considerados como minorias no país (BÉLANGER, 2006).

Outro ponto relevante debatido pela bibliografia acerca do período foi a recusa em massa de admissão de refugiados judeus no Canadá durante a década de 1930. Alguns fatores são apontados para justificar esse posicionamento, entre os principais: o período de maior intensidade da Grande Depressão no país diminuía a quantidade de estrangeiros admitidos de maneira geral; a não existência de uma política de acolhimento para refugiados; a falta de força da comunidade judaica no país; e um sentimento antissemita presente (BÉLANGER, 2006). Conforme colocam alguns informes do próprio governo canadense, não necessariamente se pode considerar essa divergência como uma questão apenas racial, mas também econômica e política:

The Liberal Prime Minister, Mackenzie King, had a genuine sympathy for refugees, but his sympathy took a distant second place to another consideration: keeping Canada united. Above all else, the Prime Minister was committed to maintaining Canadian unity, and this required that he not ignore political realities and the will of the majority. He told a delegation from the Canadian National Committee on Refugees that only a huge public outcry could bring about a liberalization of Canada's immigration policy, and he urged the committee to educate the general public about immigration (CANADÁ, 2006).

Por fim, percebe-se que esse período foi bastante conturbado para a política migratória canadense, tendo em vista as instabilidades sucessivas advindas da

Primeira Guerra Mundial, da Grande Depressão e da Segunda Guerra Mundial, tanto que alguns autores, e o próprio governo canadense, consideram 1945 como um marco histórico em termos de alterações no tratamento governamental dado ao imigrante (BÉLANGER, 2006; CANADÁ, 2006; WALSH, 2008; VINEBERG, 2010). Os números de entrada de imigrantes no período também evidenciam essas instabilidades. O período de 1930 e 1946 foi o de menor entrada de imigrantes de toda a história canadense desde a federalização do país, mantendo uma taxa de entrada de menos de 50 mil imigrantes por ano (STATISTICS CANADA, 2006, p. 20).

SÉCULO XX: 1946-1970

REDEMOCRATIZAÇÃO E GOVERNO MILITAR

Durante o período do governo militar no Brasil (1964-1985), foi promulgada, em agosto de 1980, a Lei nº 6.815, que “define a situação jurídica do estrangeiro no Brasil e cria o Conselho Nacional de Imigração” (BRASIL, 1980), também conhecida como Estatuto do Estrangeiro, que vigora no país até os dias atuais. Esta possui características semelhantes às normativas relativas aos imigrantes do período anterior, Era Vargas, tratando-os como uma questão de segurança nacional, ou seja, o imigrante como uma ameaça em alguma medida. Esse tipo de percepção acerca do estrangeiro foi ao encontro dos princípios que regeram os governos do período e, mesmo que desde 1975 tenha sido constituída uma comissão específica para discutir uma nova normativa para o tema, muito pouco se avançou e esta foi aprovada em caráter emergencial, tanto que, no ano seguinte, passou por uma republicação por meio da Lei nº 6.964 de 1981 (SPRANDEL, 2001; RIBEIRO, 2007). De maneira geral, a lei é composta por 149 artigos, divididos em 13 títulos, referentes a tipos de visto; direitos e deveres dos estrangeiros; questões relativas à deportação, extradição e expulsão; naturalização, entre outras (BRASIL, 1980).

É importante destacar que essa lei determinou também a criação do Conselho Nacional de Imigração (CNIg), vinculado ao Ministério do Trabalho e Emprego. A esse órgão caberia, segundo seu artigo 128, “além das demais atribuições constantes desta Lei, orientar e coordenar e fiscalizar as atividades de imigração” (BRASIL, 1980). Porém, a competência de acompanhamento da permanência do estrangeiro no país manteve-se vinculada ao Ministério da Justiça e, nesse momento inicial, supervisionada por um representante da Secretaria Geral do Conselho de Segurança Nacional, conforme dispõe o artigo 128 do texto original da lei, hoje alterado. Ainda nesse texto original,

e no referido artigo, encontra-se uma composição interministerial no CNIg: um representante do Ministério do Trabalho; um do Ministério da Justiça; um do Ministério das Relações Exteriores; um do Ministério da Agricultura; e um do Ministério da Saúde (BRASIL, 1980). É possível aferir dessa composição que a concentração do julgamento da presença do estrangeiro no Brasil estava exclusivamente nas mãos do Estado, único ator presente no Conselho, embora com representantes de órgãos de natureza e competências diversas.

Na primeira modificação pela qual passou essa lei já no ano seguinte, entre outras, foram incluídos dois novos representantes: um do Ministério da Indústria e do Comércio e um do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico. Manteve-se um caráter estritamente governamental, porém com um foco mais voltado para questões relativas à inserção nas atividades comerciais e de desenvolvimento tecnológico do Brasil (BRASIL, 1981). Adiante serão relatadas algumas adaptações feitas no CNIg ao longo dos anos, de modo a lidar com o fato de uma lei defasada e com caráter inadequado aos interesses econômicos do país e descompassado dos atuais interesses de política interna e internacional.

Quanto às estatísticas relativas ao contingente de entrada no país, esse foi o período de menor número de imigração de toda a sua história. Os índices caíram de cerca de 80 mil entradas, a partir de 1952, para índices muito pequenos até o final da década de 1970. Conforme mostra o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, na maior parte dos anos houve menos de 10 mil entradas por ano (IBGE, 2000, p. 225). Para grande parte da bibliografia especializada, no período da década de 1980 até meados dos anos 2000, o Brasil passou a ser reconhecido como um país com maiores taxas de emigração do que de imigração. Ou seja, além da queda drástica da entrada de estrangeiros no país para números quase irrelevantes, um contingente crescente de brasileiros passou a emigrar para o exterior (MARGOLIS, 1993; SALES; REIS, 1999; PATARRA, 2005; MARTES; FLEISHER, 2003; SOLÉ; PARELLA; CAVALCANTI, 2011).

CANADÁ: ADOÇÃO DE POLÍTICAS MULTICULTURAIS E UTILITARIZAÇÃO ECONÔMICA

O pós-1945 é considerado como um marco de alteração na política migratória canadense (BÉLANGER, 2006; CANADÁ, 2006; VINEBERG, 2010). O consenso é que o desenvolvimento econômico do país tomou novos rumos e os efeitos das destruições humanas causados pela Segunda Guerra Mundial levaram a uma nova percepção de como “aproveitar” a vinda de estrangeiros e como lidar com isso a partir de uma ótica fundamentada nos Direitos

Humanos e mais bem canalizada em termos de aproveitamento da força de trabalho, associada ao desenvolvimento do país.

Segundo Bélanger (2006), é possível apontar pelo menos sete mudanças conjunturais que influenciaram na abertura sucessiva e nas mudanças do caráter da política migratória canadense nesse período. A primeira delas é de ordem econômica. O crescimento ascendente trouxe a necessidade de mão de obra mais especializada e mais bem qualificada para contribuir com o desenvolvimento tecnológico e em centros urbanos do país. Consequentemente, e como um segundo aspecto relevante em termos de incentivo à mudança da percepção estatal para com estrangeiros, a força de trabalho imigrante já não era mais vista como uma ameaça aos trabalhadores nacionais. O desenvolvimento fazia com que se necessitasse de mais trabalhadores e esses poderiam ser estrangeiros. Um maior nível educacional dos canadenses, bem como o contato facilitado por novas tecnologias de informação e informações sobre outros povos e culturas, por meio do rádio e da TV, ajudou a mudar as percepções dos nacionais acerca dos estrangeiros. Isso tudo, aliado aos horrores humanitários trazidos pela Segunda Guerra Mundial e às consequências do nazismo na Europa, fez com que o Canadá se tornasse país signatário de diversas convenções internacionais de proteção dos Direitos Humanos, incorporando-as em suas normativas internas conforme será descrito adiante a respeito dos marcos legais. A estabilização dos países da Europa após o conflito fez com que muitas pessoas originárias desse continente perdessem o interesse por emigrar e, portanto, os “migrantes preferidos” de origem anglo-saxã não saíam em contingentes tão intensos de seus respectivos países.

Inicialmente, entre as décadas de 1940 e final dos anos 1950, as medidas foram tornando-se menos etnicizadas por influência de figuras como o primeiro-ministro Mackenzie King, que iniciava uma empreitada mais utilitarista e economicista-liberal para as migrações. Na década de 1960, especialmente a partir de 1962, foi oficializada a não discriminação étnica, nacional e racial nas autorizações de entradas de imigrantes. Em 1967, foi estabelecido o sistema de pontos, priorizando-se por meio dele a entrada de imigrantes com mais anos de estudos, maior experiência profissional e qualificação.⁴ Em 1976, algumas alterações nesse sistema foram feitas por meio do *New Immigration Act*, dando a este um caráter mais neoliberal, focando, efetivamente, na entrada de mão de obra qualificada e de acordo com demandas específicas de postos no mercado de trabalho (WALSH, 2008). As taxas de entrada de imigrantes no país cresceram vertiginosamente, tendo na maior parte dos anos entre o final dos anos 1940 e

⁴ Para maiores detalhes sobre o conteúdo e as consequências dessas normativas, vide Marr (1976).

1980 a entrada de mais de 150 mil imigrantes, com alguns períodos de baixas, mas mantendo médias altas sempre (STATISTICS CANADA, 2006, p. 20).

FINAL DO SÉCULO XX AOS DIAS ATUAIS

PÓS-CONSTITUIÇÃO DE 1988 NO BRASIL

As normativas que regem a condição do estrangeiro no Brasil a partir da posição do Estado passaram por uma série de adaptações para se adequar aos novos interesses e posicionamentos políticos do país após o fim do governo militar. A Constituição de 1988, em seu artigo 5º, estabelece com clareza: “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” (BRASIL, 1988). Porém, não são poucas as incoerências e as omissões do Estado brasileiro para com o cumprimento dessa premissa da Carta Magna do país, inclusive o próprio Estatuto do Estrangeiro apresenta sérios conflitos com esses princípios (RIBEIRO, 2007, p. 122; SPRANDEL, 2012). Ademais, as incompatibilidades entre a Lei nº 6.815 e a Constituição Federal de 1988 vêm sendo contornadas por meio de normativas diversas do CNIg, tais como Portarias e Resoluções: Administrativas, Normativas e Recomendadas (BRASIL, 2013). Nessas, encontram-se uma diversidade de intervenções desde 1997 até o corrente ano. As naturezas e os direcionamentos são os mais diversos e remetem a grupos específicos, tais como pesquisadores, cientistas, nacionais de determinados países; profissionais em referência a acordos de cooperação com outros países; vistos a serem concedidos no Brasil e no exterior, entre vários outros direcionamentos.

A partir de 1996, com o estabelecimento do Regimento Interno do CNIg, sua composição passou a ter um caráter “tripartite”. Isso significa que a composição dos conselheiros tem representantes não apenas de vários órgãos do Estado brasileiro, mas também quatro representantes dos trabalhadores e quatro representantes dos empregadores. Ademais, há um representante da comunidade científica e tecnológica e também membros observadores, geralmente da sociedade civil organizada, por meio de entidades de interesse no tema (BRASIL, 1996). Essa ampliação da participação dos atores interessados remete a uma tentativa de democratizar os processos que envolvem debates acerca da questão migratória, bem como a definição e delimitação de pareceres acerca da presença de estrangeiros no Brasil.

O governo brasileiro, por meio de órgãos de interesse no tratamento da migração no país, tem manifestado, com cada vez mais frequência, a intenção de reformular a política para entrada de estrangeiros no país. A principal razão alegada é que a Lei nº 6.815/80, criada durante o governo militar, tem um foco muito mais voltado para a segurança nacional do que para a proteção dos Direitos Humanos (SPRANDEL, 2012; PATARRA, 2005; RIBEIRO, 2007). Algumas mobilizações no sentido de alterar projetos de lei já em tramitação no Congresso Nacional vêm sendo feitas, tendo destaque uma proposta de 2005, ainda não aprovada, segundo diversos agentes públicos, devido à falta de consenso entre as múltiplas instâncias do Governo envolvidas com a migração a respeito de procedimentos, competências e outras minúcias relativas ao tema (SPRANDEL, 2012; BBC, 2013). De qualquer forma, constantemente o assunto volta à pauta, o que se deu atualmente com o envolvimento do poder Legislativo e Executivo, por meio do Ministério da Justiça (MJ), do Ministério das Relações Exteriores (MRE) e, mais contemporaneamente, com o envolvimento da Secretaria de Assuntos Estratégicos (SAE), desde 2012 (SPRANDEL, 2012). Outro argumento constantemente utilizado pelos agentes públicos, bem como especialistas na área, para sustentar a necessidade de alteração da lei é a sua adequação às normativas internacionais legitimadas pelo governo brasileiro por meio da assinatura de tratados e convenções, tais como a convenção internacional da ONU sobre a proteção dos direitos dos trabalhadores migrantes e suas famílias (SPRANDEL, 2012; COSTA, 2013).

Outros aspectos relacionados com essa necessidade apontando para um novo modelo de gestão migratória têm a ver com o contexto e a situação econômica do país, que, em expansão, acaba por concentrar capital e necessita atrair mão de obra. Com relação ao desempenho econômico pós-crise de 2008, o Brasil manteve uma certa estabilidade quando comparado a outros países do mundo, inclusive desenvolvidos. A ideia de migração de alto nível perpassa isso. Nesse mesmo cenário, outras situações, como a disponibilidade de empregos não especializados, também surgem e o Estado passa a ter de intervir também no que se refere à chegada mais contemporânea de grupos como os de bolivianos e haitianos (COSTA, 2013).

CANADÁ: MULTICULTURALISMO E NECESSIDADES CONTEMPORÂNEAS

Embora com algumas diferenças em lidar com a gestão da migração entre o Quebec e as províncias com predominância anglo-saxã, o Canadá é reconhecido atualmente por seguir uma lógica pluralista no tratamento para com seus migrantes. Isso significa que há uma priorização no reconhecimento da diversidade dos múltiplos grupos migratórios, dando o direito de expressa-

rem essas especificidades culturais e sendo essas reconhecidas como parte da sociedade receptora multicultural (RODRIGUEZ GARCÍA, 2010, p. 16). Outro aspecto relevante é a complexidade de ações e medidas combinadas que não apenas visam ao reconhecimento da demanda de força de trabalho estrangeira no país, mas também agregam outras necessidades dos próprios imigrantes prevendo, prioritariamente, que eles vão se estabelecer em território canadense por um período longo. Nesse sentido, há todo um cuidado na gestão descentralizada em províncias e, ao mesmo tempo, organizada pelo Governo Federal; a participação de múltiplos atores desde os estatais, provinciais e locais até organizações não governamentais e instituições acadêmicas; a preocupação com a determinação de direitos e deveres relacionados não somente a uma inserção no mercado de trabalho, mas também no acesso a outros serviços como moradia, saúde, educação etc; e um constante cuidado para que esses grupos de estrangeiros não se tornem “cidadãos de segunda classe” (RODRIGUEZ, 2010; BILES; WINNEMORE, 2007).

Alguns marcos legais evidenciam essa dupla preocupação com a seleção e inserção do migrante na sociedade canadense. Em termos de critérios para autorização, o já mencionado *New Immigration Act* de 1976, por excelência, demonstra e caracteriza o foco principal do país na mão de obra qualificada. Sobre a inserção social do imigrante, algumas normativas são mais específicas, por exemplo, o *Canadian Multiculturalism Act*, de 1988, e o *Immigration and Refugee Protection Act* (IRPA), de 2001. Neste último, o artigo 3 equaliza a participação de pessoas de origens diversas na sociedade de maneira geral e enfatiza o reconhecimento por parte do Estado de que o sucesso da integração social de um novo imigrante envolve obrigações mútuas deste e da sociedade canadense (BILES; WINNEMORE, 2007, p. 56). Outras normativas menos específicas compõem o todo do suporte multiculturalista que permeia o aparato legal e abarca também os imigrantes. O *Canadian Human Rights Act* (1977) foi uma das primeiras normativas que trouxe o reconhecimento da igualdade de direitos independente de raça, crença, origem nacional e gênero, entre outros (CLEMENT; SILVER; TROTTIER, 2012, p. 25). Já em 1982, seguindo a mesma linha, porém focando mais na questão multicultural, a *The Canadian Charter of Rights and Freedoms*, em seu artigo 27, reconhece toda a herança multicultural e as diversidades do país. Considera-se, portanto, o Canadá como a casa de diversos grupos culturais (CANADÁ, 2013). Ainda em um âmbito mais geral relativo ao multiculturalismo e à inserção social, temos o *Employment Equity Act* (1985 & 1995) e o *Official Languages Act* (1969 & 1995), que dão direitos como o acesso ao emprego e o aprendizado dos idiomas oficiais do país aos estrangeiros (BILES; WINNEMORE, 2007, p. 51).

Atualmente um dos grandes desafios do governo canadense tem sido lidar com os abalos sofridos pela economia do país sem prejudicar os programas de imigração, que, apesar de possuírem aspectos a serem aprimorados, cada vez mais se consolidam. Por exemplo, cogitar a possibilidade de incentivar a migração temporária para alguns setores carentes de mão de obra, ainda que estrangeiros disputem diretamente com canadenses por esses postos, é estudado como uma alternativa. Constitui-se em um misto de proteção do mercado de trabalho para nacionais e reconhecimento da necessidade de trabalhadores imigrantes (RODRIGUEZ, 2010). Todas essas medidas e esforços resultaram também no período de maior estabilidade em termos de números de entrada de imigrantes, variando entre mais de 150 mil ao ano e passando dos 250 mil em períodos de pico (STATISTICS CANADA, 2006, p. 20).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Observa-se que aspectos diversos relacionados ao contexto político, econômico e global influenciaram e influenciam os fluxos de pessoas e, consequentemente, o tratamento dado pelos Estados. Nota-se que, ao longo de todos esses momentos, ambos os países revezaram períodos de incentivo, restrição e até fechamento total à entrada de estrangeiros. Todos esses variando de acordo com os respectivos momentos internos e de influência internacional, conforme demonstrado. Identificam-se, nesse sentido, alguns elementos de caráter internacional e de caráter interno a cada país que tiveram impactos diversos em várias normativas e políticas nesses países, as quais apareceram nos diferentes momentos históricos de cada um deles.

Pode-se identificar, portanto, que os principais fatores internacionais que impactaram no formato de atuação estatal diante da questão migratória nesses países foram guerras, acordos e tratados firmados. Em termos de ordem interna, identificam-se questões demográficas, interesses de política interna, interesses e status econômicos e questões raciais. No Canadá, identifica-se um foco não apenas na autorização de entrada do imigrante, mas também, de alguma forma, em inseri-lo socialmente. Percebe-se, por outro lado, que o sistema de pontos canadense, embora contemple a incorporação do migrante e acesso a direitos, é bastante controverso no que diz respeito à liberdade de migrar. Por outro lado, a política brasileira atual não inclui a gestão interna da migração, o foco é apenas na gestão de entrada de imigrantes no país.

REFERÊNCIAS

AZEVEDO, Celia Maria Marinho. *Dois estudos sobre imigração e racismo*. São Paulo: Anablume, 2012.

BÉLANGER, Claude. *Canadian Immigration History*. Lecture plan. Department of History, Marianopolis College, 2006. Disponível em: <<http://faculty.marianopolis.edu/c.belanger/quebechistory/readings/CanadianImmigrationPolicyLectureoutline.html>>. Acesso em: 13 maio 2015.

BILES, John; WINNEMORE, Lara. *Canada's Two-Way Street Integration Model Without Its Stains, Strains and Growing Pains*. Barcelona: Barcelona Centre for International Affairs (CIDOB), 2007.

BRASIL. Comitê Nacional de Imigração-legislação. 2013. Disponível em: <http://portal.mte.gov.br/trab_estrang/legislacao.htm>. Acesso em: 13 maio 2015.

_____. Constituição Federal. 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 13 maio 2015.

_____. Decreto nº 528, de 28 de junho de 1890. Regularisa o serviço da introdução e localização de imigrantes na Republica dos Estados Unidos do Brazil. Disponível em: <http://legis.senado.gov.br/legislacao/ListaNormas.action?numero=528&tipo_norma=DEC&data=18900628&link=s>. Acesso em: 13 maio 2015.

_____. *Economia brasileira atrai estrangeiros e imigração aumenta 50% em seis meses*. 1 nov. 2011. Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/economia-e-emprego/2011/11/economia-brasileira-atrai-estrangeiros-e-imigracao-aumenta-50-em-seis-meses>>. Acesso em: 13 maio 2015.

_____. Lei nº 601, de 18 de setembro de 1850. Dispõe sobre as terras devolutas do Império. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L0601-1850.htm>. Acesso em: 13 maio 2015.

_____. Lei nº 6.964, de 9 de dezembro de 1981. Altera disposições da Lei nº 6.815, de 19 de agosto de 1980, que “define a situação jurídica do estrangeiro no Brasil, cria o Conselho Nacional de Imigração, e dá outras providências”. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L6964.htm#ART11>. Acesso em: 13 maio 2015.

_____. Lei nº 6815, de 19 de agosto de 1980. Define a situação jurídica do estrangeiro no Brasil, cria o Conselho Nacional de Imigração. Disponível

em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L6815.htm>. Acesso em: 13 maio 2015.

_____. Regimento interno do Conselho Nacional de Imigração. 1996. Disponível em: <<http://portal.mte.gov.br/data/files/FF8080812B7750C1012B-81C554F9550E/regimentointerno.pdf>>. Acesso em: 13 maio 2015.

_____. *Secretaria de Assuntos Estratégicos*. SAE na mídia. 7 maio 2013. Disponível em: <<http://www.sae.gov.br/imprensa/sae-na-midia/entre-refugiados-e-atracao-de-cerebros-brasil-segue-sem-politica-migratoria-r7-noticias-em-07-05-2013/>>. Acesso em: 13 maio 2015.

CANADÁ. Canadian Charter of Rights and Freedoms. Disponível em: <<http://www.pch.gc.ca/eng/1355931562580/1355931640787#a27>>. Acesso em: 13 de maio 2015.

_____. Citizenship and Immigration Canada. Forging Our Legacy: Canadian Citizenship and Immigration, 1900–1977. 2006. Disponível em: <<http://www.cic.gc.ca/english/resources/publications/legacy/chap-6.asp>>. Acesso em: 13 maio 2015.

_____. Citizenship and Immigration Canada. Towards the Canadian Citizenship Act. Disponível em: <<http://www.cic.gc.ca/english/resources/publications/legacy/chap-5a.asp#chap5-5>>. Acesso em: 13 maio 2015.

_____. PC 695 (1931). Disponível em: <http://www.collections-canada.gc.ca/immigrants/021017-119.01-e.php?&document_code=021017-101&page=1&referer=021017-2510.01-e.html§ion_code=dp-radical>. Acesso em: 13 maio 2015.

CLEMENT, Dominique; SILVER, Will; TROTTIER, Daniel. *The Evolution of Human Rights in Canada*. 2012. Disponível em: <http://www.chrc-ccdp.ca/sites/default/files/ehrc_edpc-eng.pdf>. Acesso em: 13 de maio 2015.

COSTA, Camila. *Entrada de estrangeiros pouco qualificados divide governo*. BBC BRASIL, 7 maio 2013. Disponível em: <http://www.bbc.co.uk/portuguese/noticias/2013/05/130502_imigrante_sem_qualificacao_cc_1k.shtml>. Acesso em: 8 out. 2013.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Brasil: 500 anos de povoamento*. Rio de Janeiro. In: *Apêndice: Estatísticas de povoamento*. 2000. p. 225. Disponível em: <<http://brasil500anos.ibge.gov.br/estatisticas-do-povoamento/imigracao-total-periodos-anuais>>. Acesso em: 16 fev. 2014.

KOIFMAN, Fabio. *Imigrante ideal: o Ministério da Justiça e a entrada de estrangeiros no Brasil (1941-1945)*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2012.

MARGOLIS, Maxine. *Little Brazil: an ethnography of Brazilian immigrants in New York City*. New York City: Princeton University Press, 1993.

MARTES, Ana Cristina Braga; FLEISCHER, Soraya (orgs.). *Fronteiras cruzadas: etnicidade, gênero e redes sociais*. São Paulo: Paz e Terra, 2003.

MARX, Antony. *Making Race and Nation: a comparison of South Africa, The United States and Brazil*. United Kingdom: Cambridge University Press, 1998.

PATARRA, Neide Lopes. Migrações internacionais de e para o Brasil contemporâneo: volumes, fluxos, significados e políticas. *São Paulo em Perspectiva*, v. 19, n. 3, p. 23-33, jul./set. 2005. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/spp/v19n3/v19n3a02.pdf>>. Acesso em: 15 maio 2015.

RIBEIRO, Heloisa Mazzocante. *Política migratória no Brasil contemporâneo: limites e desafios na relação entre direitos humanos, democracia e desenvolvimento*. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) – Instituto de Ciências Sociais, Universidade de Brasília, Brasília - DF, 2007.

RODRIGUEZ, Dan Garcia. *Retos Y Tendencias en la gestion de la inmigración y la diversidad en clave transatlántica*. Barcelona: Barcelona Centre for International Affairs (CIDOB), 2010. Serie Migraciones, n. 21.

SEYFERTH, Giralda. Imigrantes, estrangeiros: a trajetória de uma categoria incômoda no campo político. In: REUNIÃO BRASILEIRA DE ANTROPOLOGIA, 26., Porto Seguro, 2008.

SOLÉ, Carlota; PARELLA, Sonia; CAVALCANTI, Leonardo. *Nuevos retos del transnacionalismo en el estudio de las migraciones*. Documentos del Observatorio Permanente de la Inmigración: Ministerio de Trabajo y Inmigración de España, 2011.

SPRANDEL, Marcia Anita. O parlamento e as Migrações Internacionais. In: *Migrações Internacionais: contribuição para políticas*. Brasília, CNPD, 2001.

_____. Políticas migratórias no Brasil do século XXI. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL DESLOCAMENTOS, DESIGUALDADES E DIREITOS HUMANOS, São Paulo, 2012. Disponível em: <http://www.migracion-ue-alc.eu/documents/conf_y_eventos/2013/Pasantia%20Brasil/Políticas%20migratorias%20no%20Brasil%20do%20seculo%20XXI.pdf>. Acesso em: 13 maio 2015.

STATISTICS CANADA. Report on the demographic situation in Canada 2003 and 2004, Statistics Canada Catalogue number 91-209-XIE; and Citizenship and Immigration Canada. In: *Canadian Demographics at a Glance*, 2006. p. 20.

STEAD, Robert J. C. Canada's Immigration Policy. *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, v. 107, Social and Economic Conditions in The Dominion of Canada, p. 56-62, May 1923.

VINEBERG, Robert. *An Overview of the History of Canadian Immigration Policy*. Brandon, MB: Rural Development Institute - Brandon University, 2010. Disponível em: <<http://www.brandonu.ca/rdi/files/2011/08/AnOverviewHistoryofCanadianImmigration-presentation.pdf>>. Acesso em: 1 maio 2014.

WALSH, James. Navigating Globalization: Immigration Policy in Canada and Australia, 1945-2007. *Sociological Forum*, v. 23, n. 4, p. 786-813, Dec. 2008.

EVIDÊNCIAS DA CONSTRUÇÃO DA FIGURA DO IMIGRANTE QUALIFICADO NO BRASIL: UMA LEITURA A PARTIR DA LEI Nº 6.815/80¹

José Walter Nunes²

Susana Damasceno de Oliveira³

Sempre fizeram parte da história das sociedades os deslocamentos de grupos humanos em resposta ao desenvolvimento econômico, às mudanças climáticas e ao crescimento demográfico. Da mesma forma, as guerras, com suas conquistas ou derrotas, a formação de novos estados, as revoluções políticas, os golpes de Estado e a violação de direitos humanos conduziram os povos às migrações forçadas, ao exílio, à expatriação e, em algumas vezes, às migrações voluntárias.⁴

De acordo com o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados – ACNUR (2007), no fim do século XIX e início do século XX, por exemplo, milhões de pessoas migraram da Europa, então pobre e densamente habitada, para regiões despovoadas que necessitavam de mão de obra, em especial para as Américas. Esses migrantes viajaram em direção ao desconhecido, levando consigo o sonho de uma vida melhor.

É importante ressaltar, desde então, que se entende por imigração o processo em que estrangeiros se deslocam para um país, a fim de aí se estabelecerem (OIM, 2009, p. 35). Já para Oliveira (1987), imigração é o ingresso

¹ Com modificações, este artigo se constitui em uma das partes da dissertação de mestrado de Susana Damasceno de Oliveira, cuja defesa se deu no Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento, Sociedade e Cooperação Internacional do Centro de Estudos Avançados Multidisciplinares da Universidade de Brasília/UnB, em 2014, sob orientação do prof. Dr. José Walter Nunes.

² Pós-Doutor em Cinema e História pela Universidad de Buenos Aires. Na Universidade de Brasília, é professor do Programa de Pós-Graduação em História e do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento, Sociedade e Cooperação Internacional do Centro de Estudos Avançados Multidisciplinares. Email: nunesjw@gmail.com.

³ Mestre em Desenvolvimento, Sociedade e Cooperação Internacional pela Universidade de Brasília (2014). Atualmente, atua na assessoria internacional da Universidade Aberta do Sistema Único de Saúde (UNA-SUS). Email: damasceno.susana@gmail.com.

⁴ De acordo com a Organização Internacional para as Migrações (OIM), as migrações internacionais são “os movimentos de pessoas que deixam seus países de origem ou de residência habitual para se fixarem, permanente ou temporariamente, noutro país, implicando, consequentemente, a transposição de fronteiras internacionais” (OIM, 2009, p. 44).

de estrangeiros em um país para nele encontrar trabalho e com a intenção presumida de aí se estabelecer.

Um dos aspectos importantes dessa “imigração para o desenvolvimento”, identificada por Sauvy (1962), foi a facilitação da permissão de ingressos que os Estados receptores passaram a atribuir à entrada de imigrantes com certos perfis profissionais e de escolaridade, a partir de estratégias de desenvolvimento de seus governos e das necessidades de seus mercados de trabalho. Assim, as carências internas detectadas nesse mercado seriam definidas por padrões classificatórios em suas leis e em suas políticas públicas, fomentando, dessa forma, a construção de uma categoria de imigrantes, os *qualificados*.

De acordo com a Organização Internacional para as Migrações (OIM), o imigrante qualificado é o trabalhador a quem, devido às suas qualificações, geralmente é concedido um tratamento preferencial relativo à sua admissão num país de acolhimento e que, conseqüentemente, está sujeito a menos restrições no que se refere à duração da estadia, à mudança de emprego, entre outros aspectos (OIM, 2009, p. 47).

Uma definição de mão de obra qualificada pode ser compreendida, segundo Accioly (2009, p. 3), como:

[...] trabalhadores *High Skilled* (de alta qualificação) são considerados indivíduos com níveis de formação educacional de, no mínimo, 16 anos. Ou seja, uma graduação completa, que inclui profissionais diversos com titulação de bacharelado: cientistas, administradores, contadores, engenheiros, entre outros. Enquanto os trabalhadores *Less Skilled* (de baixa qualificação) são aqueles com níveis de formação educacional com menos de 16 anos, o que pode incluir ocupações de níveis bastante heterogêneos de formação, como técnicos, policiais, tesoureiros e secretários, ou garçons, vendedores, mecânicos e motoristas e até mesmo trabalhadores da construção civil.

Os valores que caracterizam a aceitação ou não de imigrantes estão cada vez mais assentados e expostos nas leis e políticas públicas que regem o tema durante o passar dos anos em vários países. Os imigrantes que detêm alguma forma de conhecimento qualificado têm sua entrada no país priorizada, isto é, são aceitos, inicialmente, para entrarem naquela sociedade e dela fazerem parte em sentido mais restrito e mais amplo, talvez, no futuro. Quando se verifica a ocorrência desse cenário, estabelece-se a compreensão de ser algo de valor que o nacional não possui ou então podemos imaginar que possui algo que se assemelha aos nacionais ou a uma parte deles (RADHAY, 2006, p. 11).

Em termos gerais, pode-se observar que leis e políticas imigratórias⁵ restritivas alimentam muitas situações discriminatórias em relação aos imigrantes. Nesse sentido, são elucidativas as normas de controle e impedimento de entrada de imigrantes africanos e asiáticos no território da União Europeia a partir das fronteiras da Grécia e Turquia e de latino-americanos via Espanha e Portugal, ou mesmo barreiras físicas como o muro construído entre os Estados Unidos e o México, sem falar no muro em construção por Israel, que restringe a circulação do povo palestino a seus lugares sagrados, a espaços de trabalho, a contatos familiares, a fontes de água, entre outros impedimentos que nos remetem ao antigo muro de Berlim.⁶

De todo modo, conforme o eixo desta reflexão, a qualificação profissional é um forte instrumento de restrição e discriminação em relação aos imigrantes. Podemos vê-la como um fator ambíguo, pois, ao mesmo tempo em que pode incluir o imigrante, poderá também o excluir, já que privilegia alguns perfis laborais. Ademais, há outros muros simbólicos construídos e em construção em nossas sociedades. Na maioria das vezes, são ações que decorrem de leis de Estado, nitidamente xenófobas, que ora estabelecem ora afirmam estereótipos e preconceitos aos imigrantes, fato este que estimula também os nacionais a perceberem, muitas vezes, a imigração como uma situação que deva ser evitada ou controlada, dependendo da característica daquele que imigra. A questão, hoje, do imigrante mulçumano, ou mesmo do mulçumano nascido na Europa, coloca em evidência esse aspecto, em decorrência de atentados em algumas de suas sociedades praticados por grupos fundamentalistas que se colocam como muçulmanos.

De fato, essa espécie de sistema de classificação de imigrantes nos remete ao conceito de representação social desenvolvido por Jodelet (2001). Segundo ela, “sempre necessitamos saber o que temos a ver com o mundo que nos cerca. É necessário ajustar-se, conduzir-se, localizar-se física ou intelectualmente, identificar e resolver problemas que ele põe. Eis o porquê construímos representações” (JODELET, 2001, p. 31). A representação social tem como objeto uma relação de simbolização (substituindo-o) e de interpretação (dando-lhe

⁵ No presente artigo, por política imigratória entendemos o conjunto de ações de governo para regular a entrada, a permanência e a saída de estrangeiros que se encontram em seu território. De acordo com Zolberg (2006, p. 11), “as políticas relevantes abrangem não só a regulação do movimento por meio das fronteiras do Estado, mas também as regras que dispõem sobre a aquisição, manutenção ou perda da cidadania em todos os seus aspectos – político, social, econômico e cultural”.

⁶ Construído em 1961, o Muro de Berlim simbolizava a divisão do território alemão em Alemanha Ocidental, capitalista, e Alemanha Oriental, comunista. Em 1989, com o fim da União Soviética, o muro e seus significados foram destruídos pelos moradores dos dois lados da cidade e a Alemanha foi unificada, terminando assim as restrições aos deslocamentos e acessos das pessoas àqueles espaços físicos, sociais e culturais. Ver Avila (2010).

significações). Há representações que são impostas pela ideologia dominante e há aquelas que estão ligadas a uma condição definida no seio da estrutura social (JODELET, 2001, p. 27-32). As representações sociais se apresentam como uma maneira de interpretar e pensar a realidade cotidiana; são uma forma de conhecimento da atividade mental desenvolvida pelos indivíduos e pelos grupos para fixar suas posições em relação a situações, eventos, objetos e comunicações que lhes concernem. São sempre a atribuição da posição que as pessoas ocupam na sociedade, pela qual se estabelece a relação entre o mundo e as coisas (SÊGA, 2000, p. 128).

Jodelet (2001) destaca ainda que a teoria das representações sociais objetiva também compreender como os indivíduos, inseridos em seus respectivos grupos sociais, constroem, interpretam, configuram e representam o mundo em que vivem (SANTOS, 2011, p. 34). Ao mencionar o conceito de representação social, não se pode esquecer das contribuições dadas por Moscovici (1961), que buscou observar e estudar as complexidades individuais e coletivas do ser humano. Para ele, o indivíduo sofre a pressão das representações dominantes na sociedade e é nesse meio que pensa ou exprime seus sentimentos. Todas as coisas que nos tocam no mundo à nossa volta são tanto efeito como causa dessas representações. Para Moscovici (1961), os preconceitos são dificilmente dissipados e os estereótipos não são enfraquecidos facilmente, pois não há nada na representação que não esteja na realidade, exceto a representação em si (SÊGA, 2000, p. 132).

O fato é que o uso das representações compõe redes de significados criando ou reproduzindo sentidos, preconceitos e estereótipos. Para o pesquisador polonês Baczko (1985), cada geração traz consigo uma definição particular de homem, que seria produto das transformações históricas ocorridas ao longo do tempo. Esse imaginário social está relacionado à formulação de crenças e esperanças para a orientação de ações. Para esse mesmo autor, o imaginário social compõe uma diversidade de referências dentro do amplo sistema simbólico que qualquer coletividade seria capaz de produzir, sendo elaborado e consolidado por um grupo. Por exemplo, poderia desenvolver elementos de conflito e de divisões em relação ao outro (BACZKO, 1985, p. 309).

Nesse sentido, pode-se pensar a elaboração de leis como representações de diferentes grupos envolvidos com a questão do imigrante? Poder-se-ia pensá-la também dentro de um imaginário social, conforme aponta Baczko (1985)? Cada sociedade, cada Estado constrói suas políticas de imigração segundo seus modos de ver o imigrante e segundo suas necessidades, materializando, assim, representações, instituindo imaginários sociais, ou seja, transformando tudo isso em ações concretas. Por outro, há que se considerar também os sonhos

e as esperanças dos imigrantes quando aportam em algum lugar; entretanto, nem sempre essas representações sobre esse *outro* mundo social e cultural são consideradas pelas sociedades e Estados que os acolhem. Desse modo, a formulação das legislações voltadas para a questão migratória ocorre, via de regra, de modo vertical e unilateral.

De acordo com Martin (2006), há dois aspectos para a explicação do estabelecimento de leis imigratórias quando da entrada do *imigrante qualificado*: o primeiro considera a questão na perspectiva da demanda das empresas por mão de obra especializada e o segundo, na perspectiva da oferta dessa mão de obra em âmbito global. Nesse sentido, sistemas baseados na demanda centram-se na ação dos empregadores, estes, por sua vez, solicitam ao governo a contratação alegando a não existência de tais perfis de trabalhadores no mercado interno. Já no sistema baseado na oferta, também conhecido com “sistema de pontos”, o trabalhador imigrante preenche um questionário que lhe atribui pontos proporcionais às suas qualificações técnicas e educacionais. O pressuposto é que o indivíduo que tenha certa formação e habilidades tenha menos obstáculos legais à entrada no país.

Atualmente, grande parte dos países considerados desenvolvidos dispõe de leis voltadas para a regulação das migrações e, em especial, para a atração de *imigrantes qualificados*. A revista *The Economist*, por exemplo, destacou que as leis imigratórias de alguns países, como Canadá, Grã-Bretanha, Nova Zelândia, Austrália e Chile, teriam em seu eixo principal a atração de profissionais qualificados. O caso canadense é elucidativo nesse contexto. Com vistas a fomentar maneiras plurais de entrada de *imigrantes qualificados* em seu território, o governo implementou o já citado “sistema de pontos”, que visa desburocratizar o ingresso dos *imigrantes qualificados* no país por meio do Programa Federal para Trabalhadores com Habilidades Especiais (*Federal Skilled Worker Program*). Esse sistema de classificação auxilia a entrada de profissionais com determinado perfil, além de os habilitar para terem cidadania canadense, de acordo com critérios que vão desde educação, passando pelo domínio da língua inglesa ou francesa, até experiências profissionais anteriores.

Outro aspecto que se destaca também nas teorias sobre imigração qualificada é a ideia de que países que priorizam imigrantes potenciais com atributos bem avaliados pelo mercado de trabalho, isto é, os altamente qualificados, receberão imigrantes que serão mais rapidamente assimilados e demandarão pouco auxílio governamental. Ainda segundo essa vertente, países que recebem imigrantes de baixa qualificação profissional correm maior risco de que estes demandem maior assistência por parte do governo (HATTON et al., 2005). Em suma, um nível superior de qualificação ou de investimento

em capital humano parece conferir aos migrantes uma maior capacidade de adaptação, de inserção e de contribuição ativa para a sociedade de acolhimento (CHISWICK, 2000).

Há aqueles teóricos defensores da teoria do capital humano, como Becker (1962), que consideram os fluxos migratórios de trabalhadores como um investimento em capital humano, isto é, uma atividade que influencia o rendimento futuro pela incorporação de recursos nos indivíduos (BECKER, 1962, p. 9). Borjas (2000) analisa a possível seletividade dos imigrantes, afirmando que estes são, em geral, positivamente escolhidos se dispõem de qualificações acima da média e negativamente no caso oposto. Considera, ainda, que a seletividade será tanto maior quanto mais acentuados forem os diferenciais entre os países.

Castles e Miller (2003) destacam a possibilidade de existência do fenômeno de fuga de cérebros nos países de emigração, já identificado e estudado desde os anos 60, comumente denominado de *brain drain*, que essencialmente significa a transferência internacional de recursos sob a forma de capital humano, ou seja, a migração de indivíduos com qualificações elevadas dos países em desenvolvimento para países desenvolvidos.

Exposta essa gama de questões, centraremos agora nossa reflexão em torno das questões imigratórias brasileiras. Duas perguntas são fundamentais: 1) de que maneira as legislações brasileiras voltadas para o trabalhador imigrante até os anos de 1980 influenciaram na criação da Lei nº 6.815/80 e em uma possível idealização desse imigrante?; 2) como a Lei nº 6.815/80 contém evidências da construção de uma categoria de imigrantes: a qualificada?

EVIDÊNCIAS HISTORIOGRÁFICAS DA LEGISLAÇÃO BRASILEIRA VOLTADA PARA O TRABALHADOR IMIGRANTE

Com o objetivo de evidenciar a construção da figura do *imigrante qualificado* e sua imigração para o Brasil, faz-se necessária uma breve abordagem desse processo histórico. É fundamental voltar ao início da imigração brasileira, surgida com o fim da escravidão e atrelada à produção agrícola e à necessidade de mão de obra para substituir o trabalho escravo.

Com o processo de abolição da escravidão, primeiro com a extinção do tráfico de escravos, em 1850, e depois, em 1871, com a chamada Lei do Ventre Livre⁷, a entrada de nova mão de obra tornou-se questão política central

⁷ Em setembro de 1871, por meio da Lei do Ventre Livre, ficou proibido o trabalho de negros escravos que não haviam atingido a maioridade (21 anos), bem como foram declarados livres os filhos de mulher escrava

à época. Foi a partir desse período, até as primeiras décadas do século XX, que se iniciou um processo de incentivo à vinda de imigrantes para o Brasil, em especial de europeus – em sua maioria portugueses, italianos, espanhóis e alemães –, além de asiáticos, com os japoneses (GERALDO, 2009, p. 190).

No período da República brasileira, houve uma continuidade da política imigratória iniciada pelo Império na década de 1870. Um de seus primeiros atos, o Decreto nº 528, de 28 de junho de 1890, que regulamentava o Serviço de Introdução e Localização de Imigrantes, declarou livre a entrada de indivíduos aptos para o trabalho, excetuados os indígenas da Ásia ou da África, os quais seriam admitidos no território brasileiro somente mediante autorização do Congresso Nacional. Nessa declaração, contida no artigo 10º, transparece critérios nitidamente discriminatórios, de cunho eugenista:

Artigo 10 – É inteiramente livre a entrada, nos portos da República, dos indivíduos aptos para o trabalho, que não se acharem sujeitos à ação criminal no seu país, excetuados os indígenas da Ásia ou da África, que somente mediante autorização do Congresso Nacional poderão ser admitidos de acordo com as condições que forem estipuladas (BRASIL, 1890).

Nos anos 1930, houve uma preocupação já com a segurança nacional e o desemprego. Menosprezando a existência de medidas de controle imigratório fomentadas por governos anteriores, o presidente Vargas apresentou o Decreto nº 19.482, de 12 de dezembro de 1930, em que se traduz bem essa preocupação:

Uma das causas do desemprego se encontra na entrada desordenada de estrangeiros, que nem sempre trazem o concurso útil de quaisquer capacidades, mas freqüentemente contribuem para o aumento da desordem econômica e da insegurança social (BRASIL, 1930).

Já o momento do entreguerras ficou marcado não só como um período de queda brusca do comércio internacional, mas também como uma fase de fronteiras fechadas. O maior rigor nas fronteiras e a escalada do nacionalismo são marcas expressivas do pós-Primeira Guerra. As legislações restritivas postas em prática impunham barreiras à imigração dos estrangeiros que pudessem ser considerados como ameaça, fosse por razões de ordem moral, política, racial ou econômica.

Em 1945, já com o fim da Segunda Guerra Mundial, o Brasil estabeleceu, por meio do Decreto-Lei nº 7.967, que “Todo estrangeiro poderá entrar no Brasil,

nascidos desde a data da lei. Já o fim da escravidão no Brasil foi sancionado em 13 de maio de 1888, pela Lei Imperial nº 3.353, conhecida também por Lei Áurea.

desde que satisfaça as condições desta lei” (BRASIL, 1945). Essa ressalva é ratificada no artigo 2º, que indica que o ingresso de estrangeiros seria atendido perante a “necessidade de preservar e desenvolver, na composição étnica da população, as características mais convenientes de sua ascendência européia, assim como a defesa do trabalhador nacional” (MILESI; MARINUCCI, 2008).

Nos anos de 1950, houve um significativo processo de urbanização com a transferência de grandes contingentes populacionais para as cidades e para as regiões mais ricas, o que contribuiria para o crescimento do setor moderno e, conseqüentemente, para a elevação da produtividade e do bem-estar médios na sociedade. É sob essa ótica que serão vistos os novos fluxos:

A introdução de técnicas mais aprimoradas de lavoura e pecuária conduz a melhores safras e tende a reduzir o volume de mão de obra correspondente a uma determinada produção. Cria-se, em conseqüência, um excedente de população, que fica disponível para outras atividades. Só a industrialização poderá absorver esse excedente, proporcionando-lhe trabalho e novas oportunidades para melhoria do padrão de vida. O êxodo rural será um sintoma de progresso se tiver como causa real um aumento da produtividade da agricultura, paralelo a uma demanda correspondente de trabalho nas indústrias e serviços urbanos (KUBITSCHKE DE OLIVEIRA, 1955, p. 125).

Com a instituição do Decreto-Lei nº 941, de 13 de outubro de 1969, a situação jurídica do estrangeiro no Brasil passou a ser regida por essa normativa por um período de dez anos. Em 1980, houve a elaboração de um anteprojeto que, após algumas alterações da proposta inicial, foi regulamentado, criando, assim, a Lei nº 6.815/80, também conhecida como Estatuto do Estrangeiro.

A Constituição Federal de 1988 afirma que é competência privativa da União legislar sobre emigração, imigração, entrada, extradição e expulsão de estrangeiros (art. 22, XV). A Lei nº 9.649, de 27 de maio de 1998, que dispõe sobre a organização da presidência da República e dos ministérios, remete a política de imigração ao campo de atuação do Ministério do Trabalho e Emprego – MTE (art. 14, XVIII). Em complemento, o Decreto nº 3.129, de 9 de agosto de 1999, que aprova a estrutura regimental desse órgão, define como competências da Secretaria de Relações do Trabalho:

IX – supervisionar e acompanhar as atividades relacionadas à autorização de trabalho a estrangeiros no território nacional e manter bancos de dados informatizados sobre o mercado de trabalho e mão-de-obra, fornecendo à Previdência Social os dados necessários para fins cadastrais;

X – supervisionar e acompanhar as atividades relacionadas com a autorização do Ministério e contratação de trabalhador, por empresa estrangeira, para trabalhar no exterior;

XI – dar suporte ao Conselho Nacional de Imigração (BRASIL, 1999).

O IMIGRANTE QUALIFICADO NA PERSPECTIVA DO ESTATUTO DO ESTRANGEIRO

É notório que a circulação de imigrantes vem acontecendo com mais frequência no cenário complexo do mundo atual. Esse acontecimento deve ser observado para reflexão a partir de sua inter-relação, especialmente, com a circulação de capital, de informações e de serviços, típica deste momento em que vivemos, como já abordado inicialmente.

Contudo, observa-se também um aumento nos obstáculos à entrada de certos perfis de imigrantes, o que tem gerado um notável mercado paralelo de trabalhadores sem documentos que migram e se tornam presas vulneráveis do tráfico de pessoas e do trabalho forçado. Essa evidência mais rigorosa das políticas migratórias tem levado muitos migrantes a procurar opções informais para a entrada nos países, mas, ao mesmo tempo, também tem ocasionado maiores oportunidades para a emigração de pessoas dotadas de melhor formação e maior qualificação profissional (MILESI; MARINUCCI, 2008).

É verdade que a migração para o trabalho, seja ela qualificada ou não, gera impactos positivos e negativos no mercado de trabalho nacional. Nos aspectos positivos, por exemplo, tem-se o crescimento da troca de conhecimento e de tecnologia, bem como o envio de remessas de dinheiro. Nos aspectos negativos, é comum a ideia de que os imigrantes, ao ocuparem postos de trabalho, reduzem as perspectivas de emprego para trabalhadores nacionais. Além disso, argumenta-se que a baixa qualificação de muitos trabalhadores estrangeiros, especialmente daqueles que migram para empregos temporários ou em condição irregular, tende a reduzir os patamares salariais (ONU, 2004).

No Brasil, de acordo com a legislação em vigor, a autorização de trabalho a estrangeiros é ato administrativo das autoridades consulares brasileiras, as quais concedem visto permanente e/ou temporário para aqueles que anseiam entrar e permanecer no Brasil por motivo de trabalho. A concessão de visto de trabalho está subordinada à existência de contrato formal de trabalho com uma empresa em atividade no território nacional. Essa exigência é característica da legislação migratória, já que a trabalhista admite outras modalidades contratuais, inclusive acordo verbal (CLT, art. 443).

Como se pode observar, a Lei nº 6.815/80, ainda em vigor, que regula os direitos e os deveres dos imigrantes no Brasil, é uma lei herdada da última ditadura civil-militar. Nesse contexto, ela é pautada no dilema da *segurança nacional*, associada à ótica da *guerra fria*, que objetivava evitar a entrada de ideias socialistas que pudessem pôr em risco o interesse nacional.

Ela é repleta de disposições consideradas obsoletas para a realidade atual brasileira⁸ e não seria exagero afirmar que se está diante de um instrumento legal incompatível com a Constituição de 1988, conforme analisa Farena (2008):

Há um nítido contraste substancial e ideológico entre o texto da Lei nº 6.815/80 e da Constituição Federal de 88. Naquele, coloca-se em primeiro plano a Segurança Nacional, encarando o imigrante como uma ameaça à coletividade, e nesta, há uma consagração da dignidade da pessoa humana e seus direitos fundamentais, assegurados desde o seu Preâmbulo “o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade, a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna e pluralista”.

Com o objetivo de evidenciar a construção da figura do *imigrante qualificado* na perspectiva da Lei nº 6.815/80, bem como alguns aspectos que contribuem para tal idealização, destacamos a seguir os principais artigos dessa lei que consideramos relevantes para a reflexão aqui proposta.

O artigo 2º é um claro exemplo da forma arcaica de como a matéria é regida: “Na aplicação desta Lei atender-se-á precipuamente à segurança nacional, à organização institucional, aos interesses políticos, sócio-econômicos e culturais do Brasil, bem assim à defesa do trabalhador nacional” (BRASIL, 1980). Infere-se que todos compreendem quais são os interesses “políticos, sócio-econômicos e culturais” do país. O que se nota é uma relação de pressupostos de senso comum ideológicos. O termo “defesa”, por exemplo, presume que o trabalhador nacional possa sofrer alguma ameaça provinda do imigrante. Genérica em tal artigo, essa lei, implicitamente, considera que todo imigrante se constitui em uma “ameaça” ao trabalhador nacional. Por outro lado, ela se revela ambígua, já que, como veremos mais adiante, no artigo 16º, em seu parágrafo único, fomenta a *imigração qualificada*.

De fato, a natureza limitada do Estatuto do Estrangeiro pode ser facilmente notada ao longo do texto legal, como a associação da ideologia da muralha, um fundamento que destaca, negativamente, o “nós” dos “outros”, o cidadão nacio-

⁸ De fato, essa lei também veda os direitos sindicais aos imigrantes, como o de “participar da administração ou representação de sindicato ou associação profissional, bem como de entidade fiscalizadora do exercício de profissão regulamentada” (art. 106º, VII).

nal do estrangeiro. Por isso, defensores e estudiosos dos direitos humanos, por exemplo, reivindicam a ampliação da titularidade de direitos aos imigrantes, tanto no nível constitucional como na legislação ordinária. Segundo Milesi (2007), é evidente o conflito entre a Constituição Federal e a lei disciplinadora vigente da situação do imigrante no Brasil, razão pela qual advoga que

[...] faz-se necessária uma nova lei que trate a migração como um fato social, orientada sob a ótica dos direitos humanos, com o novo conceito de imigrante onde o ser humano não seja simplesmente um estrangeiro, mas um cidadão, detentor de direitos e contribuinte para um Brasil democrático e diverso (MILESI, 2007).

O reconhecimento da importância de um pluralismo cultural que o processo migratório fomenta – e que reforçaria o caráter intercultural da sociedade brasileira – implica a aceitação do “outro”, do diverso, *da diferença*, princípio este que, no plano político, originaria mudanças fundamentais nas regras existentes. A admissão do “outro”, do diferente, independente de sua categoria “ocupacional”, torna-se imprescindível se considerarmos a coexistência de valores culturais diversos.

Outro artigo da Lei 6.815/80 que merece destaque é o 3º: “A concessão do visto, a sua prorrogação ou transformação ficarão sempre condicionadas aos interesses nacionais” (BRASIL, 1980). De imediato, vêm as perguntas: o que seriam esses “interesses nacionais”? Quem define os “interesses nacionais”? Seriam os “interesses nacionais” atemporais, isto é, continuam, atualmente, os mesmos de quando essa lei foi criada, em 1980? O que se percebe é que ainda não há uma definição dessa ideia ou noção de interesses nacionais, o que a deixa aberta a diversas interpretações. Isso, talvez, gere um quadro de instabilidade às diferentes situações dos imigrantes.

Mais adiante, a lei descreve, em seu artigo 16º, o objetivo da imigração para o Brasil, a saber:

A imigração objetivará, primordialmente, propiciar mão de obra especializada aos vários setores da economia nacional, visando à Política Nacional de Desenvolvimento em todos os aspectos e, em especial, ao aumento da produtividade, à assimilação de tecnologia e à captação de recursos para setores específicos (BRASIL, 1980).

Nesse artigo, fica clara a prevalência da expressão “mão de obra especializada” como equivalência ao *imigrante qualificado*. Ao lermos esse texto da lei, algumas perguntas são pertinentes: quais os imigrantes que se enquadram nessa definição de mão de obra especializada? E quais os critérios dessa clas-

sificação? Mais uma vez, a pouca clareza na definição desses critérios permite uma excessiva discricionariedade da autoridade administrativa estatal.

O reconhecimento apenas daqueles imigrantes que fazem parte dos ‘interesses’ econômicos e científicos do Estado pressupõe valores predeterminados; na verdade, valores que representam o que se deseja *a priori*. Contudo, vale destacar aqui um fato de certo modo inusitado: a imigração quase massiva de haitianos para o Brasil, nesses últimos três anos, rompe com a perspectiva do imigrante qualificado trabalhada neste artigo, e nota-se que o Estado vem se mostrando condescendente com esse processo.

Com efeito, a presença do Brasil no Haiti, desde 2004, como força militar que lidera a Missão das Nações Unidas para a Estabilização do Haiti (Minustah) gerou em parte dos haitianos a expectativa de que em terras brasileiras poderiam melhorar suas vidas, o que os levou a redirecionar sua rota de imigração, antes voltada para os EUA. Reprimir esses fluxos imigratórios talvez não seja diplomático para o governo brasileiro, que tem como meta conquistar um assento no Conselho de Segurança da ONU, motivo primeiro que o levou a aceitar o convite para chefiar a referida missão de estabilização política do Haiti. Nesse caso, o critério, ou melhor, o valor de maior peso para a entrada desses imigrantes tem sido o político.

É importante destacar também a Resolução Normativa nº 99, de 12 de dezembro de 2012, do Conselho Nacional de Imigração, que disciplina a concessão de autorização de trabalho estrangeiro com vínculo empregatício no Brasil:

Artigo 2º - Na apreciação do pedido será examinada a compatibilidade entre qualificação e a experiência profissional do estrangeiro e a atividade que virá exercer no país.

Parágrafo único – A comprovação da qualificação e experiência profissional deverá ser feita pela entidade requerente por meio de diplomas, certificados ou declarações das entidades nas quais o estrangeiro tenha desempenhado atividades, demonstrado o atendimento de um dos seguintes requisitos:

- I - escolaridade mínima de nove anos e experiência de dois anos em ocupação que não exija nível superior, ou
- II - experiência de um ano no exercício de profissão de nível superior, contando esse prazo da conclusão do curso de graduação que o habilitou a esse exercício; ou
- III - conclusão de curso de pós-graduação, com no mínimo 360 horas, ou de mestrado ou grau superior compatível com a atividade que irá desempenhar ; ou
- IV - experiência de três anos no exercício de profissão, cuja atividade artística ou cultural independa de formação escolar (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2012).

Em meio a essa definição de critérios para acesso ao trabalho na sociedade brasileira há, internacionalmente, uma categorização dos imigrantes e dela fazem parte, além da categoria qualificado, as seguintes: os deslocados, os clandestinos, os refugiados, os indocumentados e, claro, os qualificados (OIM, 2009, p. 17). Essas novas categorias que vêm surgindo no decorrer dos anos nada mais são que restrições a indivíduos que ora são bem-vindos, ora são tratados como indesejáveis, ora são até mesmo invisíveis pelo Estado.

Não obstante a presença dessas categorias e situações no contexto brasileiro, é importante destacar que foi enviado ao Congresso Nacional o Projeto de Lei nº 5.655/2009, o qual em seus artigos iniciais traz a afirmativa “proteger os direitos humanos dos imigrantes” em substituição ao termo “segurança nacional”. Essa mudança parece sugerir que doravante questões relacionadas aos direitos humanos serão levadas em conta para a categoria imigrante, principalmente nos artigos 2º e 3º:

A aplicação desta Lei deverá nortear-se pela política nacional de migração, garantia dos direitos humanos, interesses nacionais, sócio-econômicos e culturais, preservação das instituições democráticas e fortalecimento das relações internacionais (Artigo 2º - Projeto de Lei nº 5.655/2009).

A política nacional de migração contemplará a adoção de medidas para regular os fluxos migratórios de forma a proteger os direitos humanos dos migrantes, especialmente em razão de práticas abusivas advindas de situação migratória irregular (Artigo 3º - Projeto de Lei nº 5.655/2009).

Contudo, a chamada política nacional de imigração, citada no artigo 2º, é influenciada por parâmetros de seletividade, como os estabelecidos na lei vigente, principalmente quando deixa claro, em seu artigo 4º, o seu objetivo:

A política imigratória objetivará, primordialmente, a admissão de mão de obra especializada adequada aos vários setores da economia nacional, ao desenvolvimento econômico, social, cultural, científico e tecnológico do Brasil, à captação de recursos e geração de emprego e renda, observada a proteção ao trabalhador nacional (Artigo 4º - Projeto de Lei nº 5.655/2009).

Desse modo, mais uma vez se prioriza, de forma explícita, a mão de obra qualificada, equivalência dada aqui ao *imigrante qualificado*. Privilegia-se uma determinada categoria de imigrantes, aqueles que pela própria condição possam satisfazer os interesses econômicos e sociais do Brasil. O que se vê nesse artigo é que ele não alcança as situações de irregularidade migratória; aliás, nem é seu propósito abarcá-las, é como se essas situações não existissem, uma vez que o que se busca claramente seria o imigrante qualificado.

Seguindo a leitura do projeto de lei, cabe ressaltar ainda que uma das condições para a concessão de visto permanente, ou seja, para aquele estrangeiro que pretenda fixar-se no Brasil definitivamente é, conforme o artigo 34, III, ter notório conhecimento em sua área de atuação profissional e poder prestar serviços relevantes ao Brasil.

Com isso, o que vemos é que, além de restringir, limita os papéis sociais do indivíduo à mão de obra, que deve estar conforme os interesses nacionais e a proteção do trabalhador brasileiro.

Acredita-se, no presente estudo, que o estímulo à *imigração qualificada* tem gerado historicamente contradições e ambiguidades, porque a lógica dos fluxos migratórios não é linear e a composição desses movimentos não é, tampouco, homogênea, como parece apregoar a legislação brasileira em seus diferentes momentos. Em decorrência, as políticas de imigração no Brasil acabam sendo colocadas em xeque pelos imigrantes “não qualificados”, que aqui aportam em maior número, como, por exemplo, os bolivianos e os peruanos nestas últimas décadas e, mais recentemente, os haitianos.⁹

Em suma, buscamos neste texto evidenciar como as legislações brasileiras referentes à temática migratória vêm construindo a figura de um imigrante desejável: o *qualificado*. Percebe-se que há uma abertura moderada e predominante voltada para essa categoria, que, por sua vez, dispõe de alguns privilégios que os demais imigrantes não usufruem, como já destacado ao longo deste estudo. Mesmo considerando que há uma grande preocupação com os interesses nacionais e o trabalhador nacional, o fato é que o imigrante qualificado é priorizado em meio às demais categorias existentes.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Considerando as recentes discussões referentes à atual legislação migratória brasileira, foi objetivo deste artigo evidenciar como a lei de tratamento ao trabalhador imigrante fornece elementos que constroem a figura de um

⁹ Segundo estimativa do embaixador do Haiti no Brasil, Madsen Chérubin, haveria cerca de 50 mil haitianos vivendo em diferentes partes do território brasileiro. Esse fluxo migratório começou em 2010, após o terremoto naquele país (cf. www.agenciabrasil.abc.com.br/internacional, matéria publicada em 12/01/2015). Interessante destacar também que o professor Durval Fernandes, pesquisador da PUC/MG, faz uma previsão da entrada de haitianos no Brasil, até o final de 2015, de 50 mil (cf. projeto Estudos sobre a Migração Haitiana ao Brasil e Diálogo Bilateral. MTE/IOM/OIM/PUC/MG. Disponível em: <www.portal.mte.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId>. Acesso em: maio 2015).

ideal de imigrante: *o qualificado*, tendo como base o marco legal vigente, a Lei nº 6.815/80.

Para que pudéssemos compreender um pouco mais essa construção, procurou-se apresentar, de forma breve, o contexto migratório internacional para o Brasil, bem como evidenciar, historicamente, as principais orientações da legislação imigratória brasileira, inclusive a trabalhista, que refletem os aspectos relacionados à concepção dessa categoria. Com a implantação da lavoura e com as atividades extrativistas, tivemos a imigração forçada de africanos que chegaram ao Brasil como escravos. Contudo, com o fim da escravidão, foi necessário suprir essa mão de obra, e, nesse contexto, vieram, principalmente, os europeus e japoneses.

Já no século XX, a partir dos anos 1930, a retórica patriótica disseminava a ideia do risco que o imigrante poderia ser para o país. As legislações de 1934 e 1937 são destacadas por estabelecerem critérios de seleção voltados para a eugenia e exclusão daqueles indivíduos classificados como indesejáveis, como, por exemplo, os cegos, os aleijados, os com doenças incuráveis ou contagiosas, bem como os portadores de “conduta manifestadamente nociva à ordem pública” ou à “segurança nacional”.

A criação e a implementação da lei vigente que trata da matéria migratória não foram muito diferentes das anteriores nesse aspecto. Com seu texto norteado por orientações relativas ao fomento da mão de obra especializada, à “segurança nacional” e à defesa do trabalhador nacional, a Lei nº 6.815/80 prioriza imigrantes com determinadas características que contribuam para o aumento da produtividade, da assimilação da tecnologia e da captação de recursos para setores específicos (BRASIL, 1980, artigo 16º, parágrafo único), refletindo, assim, a tendência que privilegia o desenvolvimento baseado no critério econômico.

Com o objetivo de rever esse marco regulatório da migração, em 2009, foi proposto o Projeto de Lei nº 5.655, que, além de eliminar o vocabulário da segurança nacional e incorporar o dos direitos humanos, também buscou assegurar os direitos e as garantias fundamentais consagrados na Constituição Federal ao estrangeiro residente no país. No entanto, seu texto ainda mantém, no artigo 4º, a admissão primordialmente de mão de obra especializada adequada aos vários setores da economia nacional e ao desenvolvimento econômico, social, cultural, científico e tecnológico do Brasil. Apesar de apresentar avanços em relação à lei vigente, como, por exemplo, a transformação do Conselho Nacional de Imigração em Conselho Nacional de Migração, o projeto de lei possui, até então, uma estrutura bastante similar ao marco anterior.

Ao longo dos anos, as ações direcionadas aos imigrantes tiveram práticas de atração, restrição, controle e seleção. De maneira geral, essas ações estiveram centradas ora na valorização do imigrante, com os perfis considerados necessários ao país, ora em critérios contrários, isto é, os não considerados úteis acabaram por se tornar a categoria de “indesejáveis”.

Como bem assinalou Jodelet (2001) no que diz respeito às representações sociais, os seres humanos procuram construir um sentido acerca do mundo em que vivem. A criação de sistemas de valores, ideias e práticas estabelece uma ordem que faz com que nos orientemos. As formas de conhecimento que se manifestam como elementos, tais como conceitos, categorias, imagens e teorias, nos guiam nos modos de nomear e definir os diferentes aspectos da realidade. Para Moscovici (1961), as representações sociais constituem modelos a serem seguidos para a condução social.

É nessa rede de categorização que a sociedade está envolvida, por meio dos seus imaginários sociais, na distribuição de papéis e de posições sociais, estabelecendo padrões de representações refletidos por crenças comuns, pela moral e pelos valores simbólicos. As legislações voltadas para o imigrante no Brasil passam, como vimos, por certas representações das quais fazem parte as pessoas e diferentes grupos sociais da nossa sociedade.

O Estado constrói e difunde na legislação imigratória brasileira representações, algumas delas estereótipos, desejáveis do trabalhador imigrante. Evidentemente, o caminho não é de mão única, há que se pesquisar e refletir também as representações que são construídas pelos imigrantes acerca da sociedade e do Estado brasileiros, o que não é objeto desta pesquisa. O fato é que, do ponto de vista do Estado, o imigrante precisa ter algo a oferecer, a acrescentar ao país, pois aquele que detém alguma forma de conhecimento tem sua entrada priorizada e é aceito como membro do *status quo*. O indivíduo, assim, tem o seu papel social limitado à sua mão de obra qualificada, pelo menos nessa fase inicial de entrada e construção de sua vida no país.

REFERÊNCIAS

ACCIOLY, Tatiana de Almeida. Mobilidade da mão de obra qualificada no mundo atual: discutindo os conceitos de *brain drain*, *brain gain*, *brain waste* e *brain Exchange*. In: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ESTUDOS POPULACIONAIS, 6., 2009, Belo Horizonte: ABEP, 2009.

BACZKO, Bronislaw. *Imaginação Social*. Enciclopédia Einaudi, v. 5: Antrophos-Homem. 1985.

BECKER, Gary S. Investment in Human Capital: a theoretical analysis. *The Journal of Political Economy*, LXX, p. 9-49, 1962.

BORJAS, George J. Economics of migration. In: *International Encyclopedia of the Social and Behavioral Sciences*. Section nº 3.4, article nº 38, 2000.

BRASIL. Decreto nº 9.081, de 3 de novembro de 1911. Disponível em <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1910-1919/decreto-9081-3-novembro-1911-523578-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: ago. 2013.

_____. Decreto nº 19.482, de 12 de dezembro de 1930. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-19482-12-dezembro-1930-503018-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: ago. 2013.

_____. Decreto-Lei nº 406, de 1938. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1930-1939/decreto-lei-406-4-maio-1938-348724-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: ago. 2013.

_____. Decreto-Lei nº 7.967, de 18 de setembro de 1945. Disponível em: <<http://presrepública.jusbrasil.com.br/legislacao/126587/decreto-lei-7967-45>>. Acesso em: set. 2013.

_____. Decreto-Lei nº 941, de 13 de outubro de 1969. Disponível em: <<http://legis.senado.gov.br/legislacao/ListaTextoIntegral.action?id=179234&norma=196078>>. Acesso em: ago. 2013.

_____. Lei nº 6.815, de 19 de agosto de 1980. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6815.htm>. Acesso em: mar. 2013.

_____. Lei nº 9.649, de 27 de maio de 1998. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19649cons.htm>. Acesso em: jun. 2013.

COMPARATO, Fábio Konder. Ética, Direito moral e religião no mundo moderno. 2. edição, 2008.

CASTLES, Stephen; MILLER, Mark J. *The age of migration: international population movements in the modern world*. London: Guildford, 2003.

FERNANDES, Ananda S.A. A reformulação da doutrina de segurança nacional pela escola superior de guerra do Brasil: a geopolítica de Golbery Couto e Silva. *Antíteses*, v. 2, n. 4, p. 831-856, jul.-dez. 2009.

GERALDO, Endrica. A “Lei de Cotas” de 1934: controle de estrangeiros no Brasil. *Cadernos AEL*, v. 15, n. 27, Campinas, segundo semestre de 2009.

_____. O combate contra os “quistos-étnicos”: identidade, assimilação e política imigratória no Estado Novo. *Locus: revista de história*, Juiz de Fora, v. 15, n. 1, p. 171-187, 2009b. Disponível em: <<http://www.ufjf.br/locus/files/2010/02/337.pdf>>. Acesso em: jun. 2014.

HATTON, Timothy J. et al. *Global Migration and the World Economy – two centuries of policy and performance*. Massachusetts: Institute of Technology, 2005.

JODELET, Denise. *As representações sociais*. Rio de Janeiro: Ed. UERJ, 2001.

MALATIAN, Teresa (Orgs.). *Políticas migratórias: fronteiras dos direitos humanos no século XXI*. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

MARTIN, Susan. *US Employment-based admissions: permanent and temporary*. Migration Policy Institute – Policy brief 15, nov. 2006.

MILESI, Rosita; MARINUCCI, Roberto. Migrações contemporâneas: panorama, desafios e prioridades. In: MARTES, Ana Cristina Braga; SPRANDEL, Marcia Anita (Orgs.). *MERCOSUL e as Migrações*. Brasília: Ministério do Trabalho e Emprego, 2008. p. 19-41.

MILESI, Rosita. *Migrantes e Refugiados: proteção de seus direitos e resgate de sua dignidade humana*. Instituto Migrações e Direitos Humanos. out. 2001. Disponível em: <www.migrante.org.br/artigo1outubro.doc>. Acesso em: maio 2013.

_____. *Por uma nova Lei de Migração: a perspectiva dos Direitos Humanos*. Disponível em: <<http://educarparaomundo.files.wordpress.com/2010/06/milesi-rosita-por-uma-nova-lei-de-migracao.pdf>>. Acesso em: jul. 2013.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. *Brasileiros no Mundo – Estimativas*. 3. ed., jun. 2011. Disponível em: <<http://www.brasileirosnomundo.ita-maraty.gov.br/a-comunidade/estimativas-populacionais-das-comunidades/Brasileiros%20no%20Mundo%202011%20-%20Est>>. Acesso em: ago. 2013.

OLIVEIRA, Oris de. A tutela do imigrante. In: *Emigrazioni europee e popolo brasiliano. Atti del Congresso euro-brasiliano sulle migrazioni* (1985: São Paulo). Roma: Centro Studi Emigrazione, 1987. p. 77-96.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL PARA AS MIGRAÇÕES. *Direito Internacional da Migração*. Glossário sobre Migração. 2009.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. (2006b). *Trabalho decente nas Américas: uma agenda hemisférica, 2006-2015*. Brasília.

_____. *Ninety-second Session*. Genebra, 2004.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *World Economic and Social Survey 2004*. Nova York.

RADHAY, Rachael Anneliese. *Discurso e Poder na Política de Imigração Brasileira*. Tese de doutorado, Universidade de Brasília, Brasília - DF, 2006.

SANTOS, Dominique Vieira. Acerca do Conceito de Representação. *Revista de Teoria da História*, Goiânia, ano 3, nº 6, dez. 2011.

SAUVY, Alfred. Inversión de las corrientes migratorias internacionales. *Migración*, v. II, n. 1, enero-marzo 1962.

SÊGA, Rafael Augustus. O conceito de representação social nas obras de Denise Jodelet e Serge Moscovici. *Anos 90 – Revista do Programa de Pós-Graduação em História da Universidade Federal do Rio Grande do Sul*, Porto Alegre, n. 13, jul. 2000.

THE ECONOMIST. *Visa for entrepreneurs: where creators are welcome* – Australia, Canada and even Chile are more open than America, 2012. Disponível em: <<http://www.economist.com/node/21556636>>. Acesso em: set. 2013.

TRUZZI, Oswaldo. Reformulações na política imigratória de Brasil e Argentina nos anos 1930: um enfoque comparativo. In: *Políticas Migratórias - Fronteiras dos Direitos Humanos no Século XXI*. São Paulo/Rio de Janeiro: Renovar, 2003. p. 233-256.

AS CONTRADIÇÕES DA POLÍTICA MIGRATÓRIA BRASILEIRA CONTEMPORÂNEA: ALGUMAS REFLEXÕES A RESPEITO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA OS MIGRANTES HAITIANOS

Renata de Melo Rosa¹

INTRODUÇÃO

Desde o ano de 2010, o governo brasileiro tem sido obrigado a lidar com um contingente crescente de haitianos que acessam o Brasil pela fronteira noroeste do país, mais especificamente pelas cidades de Epitaciolândia e Brasileia, no Acre; Tabatinga, no Amazonas (SILVA, 2013); ou pelas fronteiras do Mato Grosso do Sul e de lá se espalham para outras cidades brasileiras e se alocam como trabalhadores, seja na construção civil, no serviço doméstico ou na prestação de serviços em geral (COTINGUIBA; PIMENTEL, 2012, 2014a, 2014b).

Os discursos das autoridades locais do Acre chamam atenção por se vincularem a uma retórica de impossibilidade de integração desse contingente nesse território, o que não se observa no Estado de Rondônia, também receptor de cerca de 2 mil haitianos (GABRIELA; FIORI, 2014), o correspondente a 18% do total dos 11.022 vistos de caráter humanitário, concedidos pelo Ministério do Trabalho e Emprego, desde 2010 (BRASIL, 2014).

Rondônia conta com uma rede facilitadora de integração dos haitianos (ROSA; ALCÂNTARA, 2014), seja no aspecto *religioso* – com a criação de uma Congregação Haitiana da Assembleia de Deus em Porto Velho (BBC BRASIL, 2013b), com a Pastoral do Migrante ou com a Paróquia São João –, seja no envolvimento da *comunidade acadêmica*, por meio de projetos de extensão

¹ Pós-doutorado pela Université D'État D'Haiti. Coordenadora do curso de Relações Internacionais do UNICEUB. E-mail: renata.rosa@uniceub.br.

voltados para os haitianos², ou mesmo por *iniciativa do Estado* em institucionalizar políticas específicas para facilitar a inserção laboral haitiana em território rondonense.³ Ainda é possível observar alguns veículos da mídia local que se empenham em veicular uma imagem positiva dos migrantes haitianos (GABRIELA; FIORI, 2014).

Ademais, em janeiro de 2012, o Consórcio Construtor Santo Antônio (CCSA) registrou que

Em parceria com o Estado através da Secretaria de Estado de Assistência Social-SEAS, o CCSA apresentou proposta de contratação de 100 haitianos oferecendo alojamento, curso de português, Módulo Básico do Programa de Qualificação Profissional Continuada - Acreditar e todos os benefícios da empresa: plano de saúde, cesta básica, transporte, alimentação, etc.⁴

O quadro de ocupações desses cem haitianos na usina esteve subdividido, majoritariamente, na área de concreto, mas também nas áreas de meio ambiente e segurança do trabalho, conforme o quadro elaborado pelo CCSA demonstra.

QUADRO DE ocupações dos haitianos no CCSA.

Área	Integrantes
Almoxarifado	4
Borracharia	2
Meio Ambiente	28
Lavador	2
Pintura	4
Pipe Shop	4
Serviços Gerais	8

² Ver Projeto de extensão da Universidade Federal de Rondônia, existente desde 2011, intitulado Migração internacional na Amazônia brasileira: linguagem e inserção social de haitianos em Porto Velho. Disponível em: <<http://buscatextual.cnpq.br/buscatextual/visualizacv.do?id=K4775370A6>>. Acesso em: 1de abr. 2015.

³ Por iniciativa do Governo do Estado, por meio da Secretaria de Assistência Social, 90% do serviço de coleta de lixo está a cargo dos imigrantes haitianos (informações obtidas pela Casa Civil do Estado de Rondônia em entrevista concedida por ocasião de minha pesquisa de campo no Estado, em março de 2014). Além disso, o governo de Rondônia criou casas de apoio aos imigrantes haitianos e disponibilizou o ginásio da cidade para abrigar os primeiros haitianos que aportavam em Porto Velho. Esta pesquisa teve apoio financeiro do CNPq, por meio do Edital Universal e da concessão de auxílio referente ao processo 473687/2011-9. Agradecemos o apoio do CNPq, sem o qual esta pesquisa não poderia ter sido realizada.

⁴ Dados extraídos da apresentação do Consórcio Construtor Santo Antônio quando de nossa visita ao alojamento e às obras da usina hidrelétrica de Santo Antônio, durante a pesquisa de campo, em março de 2014.

Área	Integrantes
Concreto	36
Segurança do Trabalho	12
Total	100

Fonte: Consórcio Construtor Santo Antônio. 2014.

As políticas de integração dos haitianos à comunidade de Porto Velho também receberam o apoio de alguns clientes do Consórcio, como descrito abaixo:

Brilhante a iniciativa da UHE Santo Antônio de se empenhar para receber os haitianos no canteiro de obras. São pessoas trabalhadoras, cultos, carismáticos, responsáveis, que perderam mais do que bens materiais; perderam familiares, amigos e escaparam por pouco de perder a própria vida nos terremotos. Com a oportunidade e a experiência adquiridas aqui, os haitianos estarão preparados para assumir novos desafios em outros empreendimentos, reconstruindo suas vidas e realizando seus sonhos (Eduardo Chagas, gerente administrativo da Santo Antônio Energia – SAE).⁵

Por outro lado, a entrada dos haitianos no Acre revelou uma intolerância considerável. Foram gastos milhões de reais⁶ para a realização da única política pública direcionada aos milhares de haitianos que, em média, passam dez dias no solo acreano: a locação de ônibus para as cidades de São Paulo e do Sul do país. Essa política seletiva traduz a ideia do “Acre para os acreanos”, o que, para nossa interpretação, pode ser visto como uma espécie de combate simbólico à presença estrangeira negra no Estado.

Para discutir os discursos das autoridades brasileiras acerca da seletividade migratória no Brasil contemporâneo, este artigo está dividido em duas partes: a primeira tece algumas reflexões sobre os discursos que remetem ao *anti-haitianismo* de autoridades municipais, estaduais e de senadores no Acre. Posteriormente, analisa o lugar fixo que os haitianos foram enquadrados pelo Governo Federal, por meio do Ministério do Trabalho e Emprego: o de fornecedores de mão de obra braçal. O terceiro ponto dessa parte do texto analisa os argumentos apresentados pela Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República acerca do suposto de seletividade migratória

⁵ Dados fornecidos *in loco*, em março de 2014, pelo Consórcio Construtor Santo Antônio.

⁶ De acordo com dados divulgados pelo Portal G1 de notícias, essa dívida giraria em torno de 3 milhões de reais em março de 2015. Fonte: <http://g1.globo.com/ac/acre/noticia/2015/03/ac-deixa-de-pagar-empresa-de-onibus-e-abrigos-de-imigrantes-fica-superlotado.html>. Acesso em: 6 de abr. 2015.

para justificar o preenchimento de vagas ociosas em atividades específicas que exigem alta qualificação profissional, como aquelas ligadas ao petróleo e gás e à medicina.

A segunda parte do texto reflete a respeito da relação entre imigração e racismo, a partir dos relatos de hostilidades historicamente sofridas pelos imigrantes haitianos em países do Caribe, como República Dominicana e Bahamas, e discute que o desenho das políticas públicas migratórias brasileiras pode tomar como referência as lições aprendidas com a jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos a favor desses imigrantes e com os relatos dos próprios imigrantes haitianos no Brasil.

OS (DES)CAMINHOS DA POLÍTICA DE INTEGRAÇÃO DOS HAITIANOS NO BRASIL

A partir do ano de 2010, os haitianos eram interpretados como um problema pela prefeita de Brasileira, Leila Galvão, que rejeitou publicamente a incumbência de recebê-los e a remeteu imediatamente ao governador Tião Viana, que, por sua vez, fez lobby frente aos dois senadores de seu partido, que representam o Acre no Senado Federal. A solução política para um problema de apenas 200 haitianos foi a proposta de uma comissão para averiguar a situação daqueles que cruzaram de forma irregular a fronteira brasileira (BRASIL, 2011). Naquele momento, as autoridades políticas do Acre entendiam como alarmante a situação desses imigrantes em seu Estado.

Essa comissão foi aprovada em 2011 e, nesse mesmo ano, o senador Jorge Viana discursou no plenário do Senado Federal acerca desse “problema” migratório em seu Estado que, segundo ele, deveria ser um problema exclusivo do Governo Federal:

No Senado Federal, inclusive por iniciativa minha e do Senador Anibal, apresentamos proposição que foi aprovada de criar uma comissão para acompanhar a situação dos haitianos no Acre. Todos nós acompanhamos e lamentamos os problemas gravíssimos vividos por aquele país. Um país que é referência extremamente negativa, do ponto de vista dos indicadores sociais e da saúde pública, que sofreu uma tragédia, inclusive perdemos a D. Zilda Arns e mais alguns outros brasileiros, vítimas daquele desastre natural que vitimou um povo já vítima. Denunciamos isso porque este não é um assunto que esteja nas condições de um governo estadual enfrentar. Estamos falando de refugiados e vimos no mundo inteiro, a todo tempo, que, quando acontece algo parecido, são os organismos multilaterais, a ONU com seus instrumentos, que

imediatamente assumem a condução de um processo tão delicado. Imaginem chegar crianças, mulheres, homens às centenas ao Estado sem nenhuma condição. Os indícios deixam claro que há um comércio internacional por trás disso, pessoas usando e se utilizando do sofrimento de pessoas que estão padecendo na sua terra e que querem melhor sorte em outra parte do mundo. Essas pessoas chegam em situação de absoluta calamidade na fronteira com o Peru. Neste momento, para que se tenha ideia, até o começo de novembro, tínhamos 332 haitianos em Brasileia, na fronteira com o Peru e com a Bolívia; no dia de hoje, são 550, numa situação de absoluto imprevisto. O Governo do Estado está fazendo o possível e o impossível. Mas hoje o Governo do Estado foi pedir, solicitar – e eu estou aqui da tribuna cobrando – que o Governo Federal, através do Ministério da Justiça e do Ministério das Relações Exteriores, assuma essa situação. É inaceitável que um governo de Estado tenha que lidar com um tema tão delicado, que não cabe a governos estaduais, inclusive, por acordos internacionais, a questão dos refugiados, pois, diz respeito ao Governo Central. Sei que o Brasil é um País que respeita os direitos humanos e precisa imediatamente dar um tratamento adequado a esse problema, que é tão grave e que extrapola os limites do Governo do Estado do Acre (PT NO SENADO, 2013).

A linha de comando da bancada do Acre no Senado Federal, sob a liderança do senador Jorge Viana, era, naquele momento, construir uma articulação entre as várias pastas ministeriais de modo a extinguir o “problema haitiano” em seu território, nem que para isso fosse exigida “a presença de uma Força Nacional de Segurança nas Nações Unidas” (VALOR, 2013).

Torna-se de difícil compreensão a maneira pela qual os irmãos Viana encaminharam as estratégias de combate à imigração dos haitianos em seu território por algumas razões: o discurso de ambos está em confronto com a decisão do Palácio do Planalto, que era conceder, o mais rapidamente possível, um visto de emergência (humanitário) para os haitianos, a fim de promover a regularização dos imigrantes em território brasileiro. O caminho dessa (des) articulação do Partido dos Trabalhadores (PT) em relação ao tema da imigração haitiana revela outras fragilidades da política migratória brasileira, pelo fato de o Conselho Nacional de Imigração (CNIg), vinculado ao Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), ter sido o órgão escolhido para a emissão de vistos humanitários aos haitianos, em vez de a Secretaria de Direitos Humanos ou mesmo o Ministério das Relações Exteriores se ocuparem do assunto. A fragmentação de uma política muito maior que trata do envolvimento do Brasil com a causa humanitária haitiana revela que não há ainda (após 11 anos de presença do Brasil no Haiti) uma coordenação técnica e política brasileira para a coleta de subsídios da Missão das Nações Unidas para a Estabilização do Haiti (Minustah), o que, se bem trabalhado, poderia servir como um banco

de dados para a tomada de decisões da nossa própria política doméstica, como é o caso da imigração haitiana.

Diante desses (des)caminhos políticos, é preciso, pois, discutir os supostos que orientam o fato de o CNIg ser o único órgão responsável pelo controle da entrada dos haitianos no Brasil. Nossa hipótese é que, dada a tensão interna criada entre as pastas ministeriais, a bancada acreana no Senado Federal e o governo do Acre, face à entrada dos haitianos, o desenho político de que todos eles serviriam de mão de obra braçal para os diversos projetos de desenvolvimento em curso no Brasil serviria para amenizar as tensões políticas multi-institucionais na esfera estadual e federal: ora, a vinda de um contingente negro e pobre para exercer o trabalho braçal, o qual muitos brasileiros estariam em condições de rejeitar, se coaduna ao suposto de racialização da força de trabalho, fator que motivou a própria colonização do Brasil e do Haiti (CASIMIR, 2009).

A partir da reprodução desse estereótipo, que o próprio Governo Federal se esforçou em combater em um de seus primeiros atos, por meio da criação da Lei nº 10.639, de 9 de janeiro de 2003, que trata do “estudo da História da África e dos Africanos, a luta dos negros no Brasil, a cultura negra brasileira e o negro na formação da sociedade nacional, resgatando a contribuição do povo negro nas áreas social, econômica e política, pertinentes à História do Brasil” (BRASIL, 2003), é que a postura contraditória do Governo Federal se manifesta de maneira mais nítida.

Apesar de a homologação dessa lei ter sido uma das primeiras ações do recém-empossado governo Lula, cujo desdobramento foi a criação da Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial – SEPPIR, com status de ministério, por meio da Medida Provisória nº 111, de 21 de março de 2003, posteriormente convertida na Lei nº 10.678, de 23 de maio do mesmo ano, entendemos que, no ano de chegada do primeiro contingente de haitianos em solo brasileiro, portanto sete anos após a promulgação dessas importantes leis, tomar um grupo de imigrantes negros e juridicamente desprotegidos de forma acrítica e simplesmente, do ponto de vista do Governo Federal, enquadrá-lo automaticamente como mão de obra supostamente não qualificada para os projetos de desenvolvimento do Brasil significa um elemento bastante contraditório e irrefletido face a todos os avanços que o Brasil vinha se esforçando em fazer no combate ao racismo e à discriminação.

A integração dos haitianos não pode responder a um suposto de que esse contingente necessariamente deve ser definido como força de trabalho braçal simplesmente pelo determinismo racial e nacional, mas por uma avaliação cuidadosa das inúmeras possibilidades que o Brasil pode oferecer a eles, incluindo

vagas na educação básica, no ensino superior e na pós-graduação; acesso às vagas nos programas especiais do Governo Federal, como o Bolsa Família, o PROUNI, o FIES etc.; além da garantia dos direitos de associação em geral e a promoção de políticas públicas de reunificação familiar, apenas para citar algumas ações que estariam ao alcance do Governo Federal e sob sua jurisdição. Tomá-los como um contingente homogêneo e fixá-los de forma acrítica em nichos das ocupações voláteis e temporárias que o mundo do trabalho oferece no Brasil, como a construção civil, por exemplo, é simplesmente racializar a força de trabalho já racializada na história do país. Entendemos que a reprodução desse estereótipo não irá ajudar a construir um Brasil plural, aberto à imigração e capaz de equalizar diversos grupos multinacionais, multiétnicos e multirraciais que aportam em nosso território.

OS (DES)CAMINHOS DA POLÍTICA DE SELETIVIDADE MIGRATÓRIA NO BRASIL CONTEMPORÂNEO

É importante perceber que a imigração seletiva foi retomada⁷ no horizonte dos projetos de desenvolvimento do Brasil, a partir de 2013, como nos projetos de intercâmbio no Programa “Mais Médicos”, o qual previa uma cláusula de barreira para as “nacionalidades⁸” participantes (apenas 70 de uma) (BRASIL, 2013), que impedia que países como o Haiti pudessem participar do referido projeto, tendo em vista que “o país de exercício profissional do médico deve apresentar relação estatística médico/habitante com índice igual ou superior a 1,8/1000 (um inteiro e oito décimos por mil), conforme Estatística Mundial de Saúde da Organização Mundial da Saúde”.⁹

De igual maneira, uma política de atração migratória por setores da ocupação teve impacto no perfil das nacionalidades que solicitaram permissões de trabalho nos últimos quatro anos, ficando os Estados Unidos em 1º lugar de nacionalidades solicitantes. Com exceção das Filipinas, que ocupa o 2º lugar, os demais nacionais que aparecem até a 10ª posição podem ser interpretados como

⁷ Sobre a política de branqueamento da nação, por meio da seletividade migratória, na década de 1920 a 1940, ver os trabalhos de Seyferth (1986, 1991, 1995, 2000, 2011).

⁸ O edital se refere ao país de exercício profissional, mas entendemos que, na prática, a restrição tem como critério de seleção a própria nacionalidade, tendo em vista as políticas restritivas de exercício da profissão de medicina nos países listados no edital do Programa “Mais Médicos”.

⁹ Este item do Edital nº 39, de 8 de julho de 2013, permaneceu inalterado em todos os editais do programa. A última versão do edital, de 15 de janeiro de 2015, encontra-se disponível em: <http://189.28.128.100/mais-medicos/EDITAL-INSCRICAO-PROFISSIONAIS-SGP-2015.pdf>. Acesso em: 1 abr. 2015.

um contingente que apresenta um perfil de países considerados economicamente desenvolvidos ou em fortes vias de desenvolvimento, como a Índia, por exemplo:

TABELA 1 – Principais nacionalidades com autorização de trabalho – Intervalo de 2011 a 2014.

País	2011	2012	2013	2014
EUA	9.936	8.955	8.809	5.472
Filipinas	7.797	5.176	5.117	4.542
Reino Unido	4.861	4.304	4.024	3.249
Índia	4.243	4.221	3.727	3.249
Itália	2.111	2.610	2.244	2.102
Espanha	1.578	1.682	2.331	1.983
Portugal	1.243	1.698	2.455	1.615
França	1.600	2.015	2.128	1.534
Alemanha	3.079	3.505	2.832	1.398
China	2.362	2.891	2.115	1.348
Outros	27.581	27.225	23.646	17.658
Total	66.391	64.282	59.428	44.150

Fonte: Cavalcanti, Tonhati e Oliveira (2015, p. 22).

Aliada ao fator “nacionalidade”, a alta escolaridade compõe o perfil contemporâneo dos imigrantes que se somam à força de trabalho no Brasil, em especial, em setores especializados, conforme apontam a Tabela 2 e o Gráfico 1 a seguir.

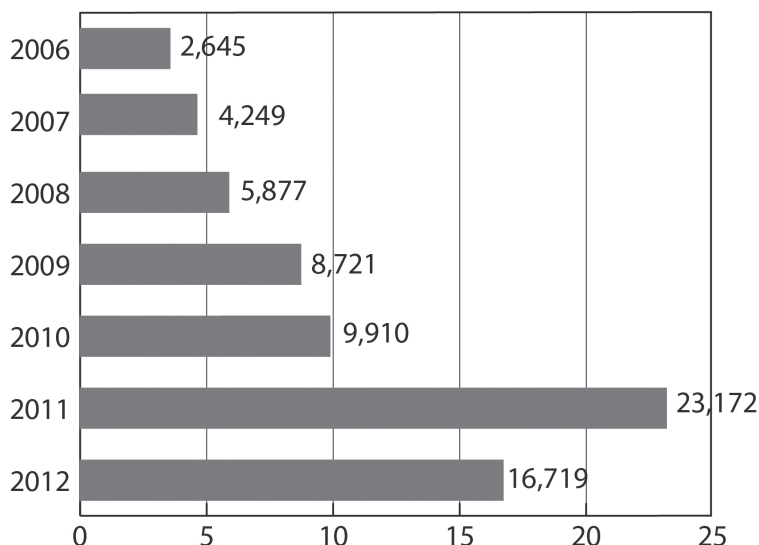
TABELA 2 – Escolaridade dos estrangeiros com permissões de trabalho – 2011-2014.

Escolaridade	2011	2012	2013	2014
Ensino Médio Completo	23.744	25.731	24.466	17.628
Superior Completo	36.479	36.248	32.845	24.243
Mestrado/Doutorado	1.734	1.899	1.762	1.525
Não Informado	333	1	1	0
Total	62.290	63.879	59.074	43.396

Fonte: Cavalcanti, Tonhati e Oliveira (2015).

O setor de petróleo e gás apresenta forte crescimento desse contingente, conforme o gráfico seguinte, elaborado pela BBC Brasil em 2013.

GRÁFICO 1 – Permissões de trabalho para estrangeiros de 2006 a 2012.



Fonte: BBC Brasil, 2013c.

A Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República (SAE) elaborou diversas recomendações de seletividade migratória à Presidência da República, entre as quais a importação de profissional das engenharias. Nesse projeto, a ideia de que apenas as nacionalidades fixadas em um território economicamente desenvolvido poderiam se habilitar aos cargos de alta especialização oferecidos pelo Brasil esteve presente de modo bastante naturalizado pelos representantes da pasta. Esse suposto problemático chocou o debate acerca da política migratória no Brasil pela naturalização da discriminação aos imigrantes de países pobres, pelo reforço à ideia da desigualdade entre as nacionalidades e também por seguir na contramão do debate de revisão do Estatuto do Estrangeiro, agora transformado em proposta de projeto de lei.¹⁰

A equivocada política de “atração de cérebros” e facilitação dos vistos de trabalho para imigrantes estrangeiros supostamente qualificados, com base na

¹⁰ O anteprojeto está disponível em: <<http://portal.mte.gov.br/imprensa/cnig-aprova-proposta-de-projeto-de-lei-sobre-migracoes.htm>>. Acesso em: 5 abr. 2015.

análise de sua nacionalidade e do local de exercício da profissão como critérios primeiros, apesar de ter sido amplamente veiculada no panorama político brasileiro no ano de 2013, não chegou a ser plenamente implementada, em função de um desaquecimento da economia brasileira, em especial, dos setores anteriormente mencionados. A despeito de as razões macroeconômicas não terem permitido que a seletividade migratória se tornasse a diretriz central do governo brasileiro, nos preocupa que ideias como as levantadas pela SAE em 2013 não tenham conseguido êxito por razões econômicas, e não pelo debate acerca dos supostos da desigualdade e do preconceito institucional contra as nacionalidades que essa política reproduz.

De acordo com o então ministro da SAE, “imigrantes qualificados são o foco do esforço. Não é uma política geral de imigração, é uma estratégia de atração de cérebros” (SAE, 2013). Ainda segundo declarações da SAE em 2013, a política central dessa seletividade migratória incluiria não apenas o controle da nacionalidade, mas também o monitoramento da idade e de determinadas profissões dos imigrantes. A empresa “Brain” (Brasil Investimentos e Negócios), contratada pela SAE em 2012 para elaborar uma consultoria para a política de seletividade migratória, afirmou em entrevista que essa política “limita(ria) a entrada ao que se precisa, já que você pode dar poucos pontos para determinadas profissões, idades ou experiências que não são desejadas pelo país” (SAE, 2013).

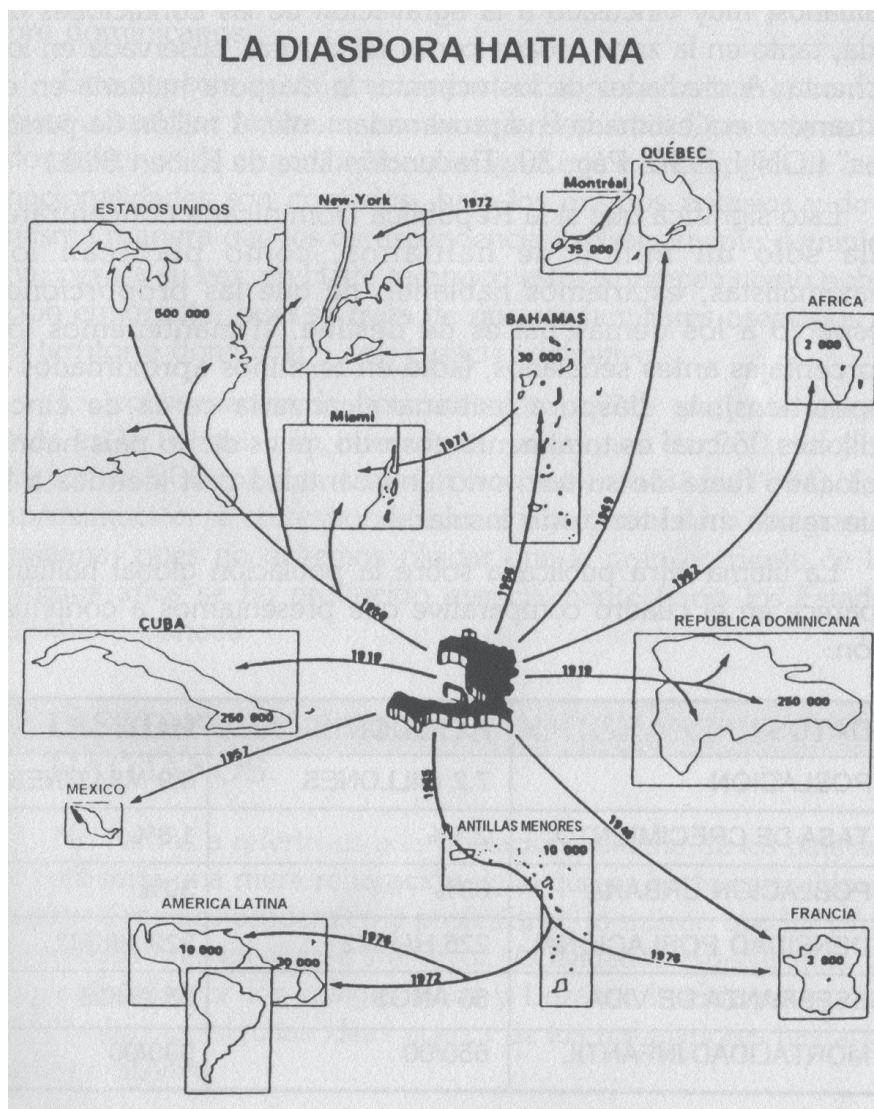
A dificuldade política do governo brasileiro em pensar uma política migratória de qualidade revela que esse debate, se tratado com a relevância que o tema merece, pode revelar matizes de uma sociedade xenófoba, reprodutora de desigualdades e cultivadora da crença de que as nacionalidades possuem pesos diferentes e devem ser tratadas de maneira desigual, inclusive com desrespeito aos direitos dispostos na Declaração Universal dos Direitos Humanos, da qual o Brasil é signatário desde 1948.

A IMIGRAÇÃO HAITIANA NO BRASIL

Entendemos que o Brasil não precisa pensar sua relação com o Haiti como se fosse uma novidade no escopo da bilateralidade: estamos há 11 anos em solo haitiano. Será que o governo brasileiro não conseguiu reunir nenhum legado de boas práticas com o Haiti, seu governo e sua comunidade em relação às possibilidades de sofisticação de uma política migratória Haiti-Brasil? Qual seria o acúmulo da Minustah no processo de imigração haitiana para o Brasil? Pensar de maneira qualificada a imigração haitiana no Brasil também não poderia ser parte do processo de estabilização do Haiti? Quanto tempo o governo brasileiro ainda vai precisar para adicionar um componente civil doméstico para auxiliar o componente militar da Missão, a partir dos resultados de estudos e pesquisas *in loco* para melhor qualificar uma política brasileira de integração dos haitianos em solo brasileiro?

Por outro lado, a experiência de países como os Estados Unidos e a República Dominicana, acostumados a receber grandes contingentes haitianos, pode servir como base para a elaboração de uma política de integração que leve em consideração outros referenciais políticos e possa inovar a nossa capacidade política em relação à integração. Nos Estados Unidos, existe, de acordo com os dados da Organização Internacional para as Migrações, 550 mil haitianos vivendo de forma regular (IOM, 2015). Na República Dominicana, o número é quase o dobro, cujo fluxo ocorre de forma irregular e sem acesso a praticamente nenhum direito (SILIÉ, 1998, 2002; ALEXANDRE, 2001, 2004).

Tradicionalmente, a diáspora haitiana se deslocou para países vizinhos, conforme a imagem a seguir demonstra.



Basado en: Georges Anglade, Denis Audette y Rafael Emilio Yunén, *Carte Hispaniola*. 1982.

Fonte: SILIÉ (1998).

É importante que o Brasil constitua um grupo de trabalho multilateral com os países receptores de haitianos há algumas décadas para que a nossa política possa evitar os abusos cometidos em regiões da República Dominicana ou das Bahamas, por exemplo. A República Dominicana já foi condenada 30 vezes por diversos crimes contra os haitianos na Corte Interamericana de Direitos Humanos. A última sentença, de 28 de agosto de 2014, informou que

en República Dominicana, la población haitiana y las personas nacidas en territorio dominicano de ascendencia haitiana comúnmente se encontraban en situación de pobreza y sufrían con frecuencia tratos peyorativos o discriminatorios, inclusive por parte de autoridades, lo que agravaba su situación de vulnerabilidad (CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, 2014).

O cenário do anti-haitianismo da República Dominicana também é relatado por muitos haitianos que migram para as Bahamas. No entanto, como esse país não assinou nem ratificou a Convenção Americana, os registros formais de violação de direitos não podem ser analisados pela Corte Interamericana de Direitos Humanos.

Um dado interessante de nossa pesquisa, obtido entre os migrantes haitianos em Porto Velho/Rondônia, foi o do alfaiate Rony.¹¹ Nossa interlocução versou sobre a rejeição sofrida pelos migrantes haitianos no Caribe. Em 27 anos de profissão, Rony morou em diversos países, entre eles, República Dominicana, Guadalupe e Bahamas. Desse último, traz duras lembranças, devido à grande discriminação e repressão sofrida pelos haitianos que, segundo ele, são frequentemente denominados pelas forças policiais como *Haitian Dogs*, em português, *Cachorros Haitianos*. Ele relatou também que os migrantes haitianos nas Bahamas não conseguem fixar residência e, tampouco, dormir noites seguidas na mesma localidade, devido ao risco de serem capturados, presos e deportados pela polícia de imigração. Apesar da insistência de seu pai, que mora nas Bahamas há 30 anos de forma irregular, deixou o país caribenho e voltou para o Cabo Haitiano. Lá ficou sabendo da possibilidade de ter o visto e trabalhar legalizado no Brasil e imigrou para Rondônia. Em Porto Velho, está trabalhando em uma confecção de roupas, onde coordena toda a produção e uma equipe de 15 pessoas.

A partir do ano de 2013, o CNIg/MTE começou a registrar forte queda nas estatísticas da imigração haitiana no Brasil. Essa tendência de recrudescimento se manteve no ano de 2014 e as possíveis causas podem estar vinculadas ao

¹¹ Nome fictício.

custo elevado do trajeto migratório, ao período de forte indesejabilidade e às péssimas condições de vida no Acre, aos salários pouco atrativos nas capitais brasileiras e ao desaquecimento de nossa economia. Mesmo que a tendência de queda se confirme nos próximos anos, é importante que aproveitemos o desafio da imigração haitiana para qualificar nossas políticas de integração nos níveis locais, estaduais, regionais e nacional.

IMIGRAÇÃO E RACISMO

Tendo em vista que o CNig trata da autorização de fluxos bastante heterogêneos no Brasil – desde os trabalhadores europeus, com qualificação profissional, que, em geral, ocupam a costa leste brasileira, até os haitianos, que aportaram no Brasil para cumprir funções não qualificadas na economia, em especial a construção civil, e têm se concentrado na fronteira oeste do Brasil –, o suposto central de nossa reflexão é discutir, a partir desse quadro heterogêneo dos fluxos migratórios que aportaram no Brasil na última década, como as políticas públicas podem corrigir as distorções desses fluxos migratórios de modo a “desracializar”/“desetnicizar” e “desmasculinizar” as relações de trabalho dos imigrantes no Brasil. Com as “lições aprendidas” dos brasileiros no exterior, sujeitos, em sua maioria, submetidos à “etnização” de sua força de trabalho, cabe ao Estado brasileiro elaborar um plano estruturado de política migratória, de modo a evitar as distorções ocorridas em grande parte do mundo que culminaram na “racialização/etnização” das relações de trabalho e no reforço aos estereótipos de inferioridade/superioridade racial, nacional, étnica e de gênero, geradores de isolamento dos imigrantes e de fragmentação das sociedades receptoras.

É importante refletirmos acerca da maneira pela qual a integração deve ocorrer na sociedade brasileira, em distintas regiões do país, a partir do momento em que um processo regularizado de imigração se manifesta e se problematiza no panorama da pesquisa sobre os fluxos migratórios no Brasil. A partir da perspectiva de que o Estado brasileiro tem feito um esforço global de regularização de todos os imigrantes que desejam trabalhar no Brasil, é importante questionar a dinâmica da integração da população imigrante em distintas regiões, municípios, bairros e Estados, de modo a criar subsídios para o desenho de políticas públicas locais, para um relacionamento sustentável do ponto de vista das relações socioculturais e econômicas entre brasileiros e imigrantes nesta segunda década do século XXI.

Não é possível que os discursos xenófobos continuem sendo inadvertidamente proferidos por autoridades máximas dos poderes executivos estaduais, mesmo após a regularização dos haitianos por parte do CNIg¹², como o do governador Tião Viana, em Brasília, junto às autoridades do Ministério das Relações Exteriores, em entrevista à BBC Brasil:

Mais de 5.500 imigrantes passaram pela fronteira do Acre com o Peru. Eles vieram sobretudo do Haiti, em função das consequências do terremoto que afetou esse país há alguns anos [...] O grave é que, com a estrutura do nosso Estado (Acre), não temos condições de tomar decisões para acolher e dar o encaminhamento para esses casos. Nós dependemos dos governos federais do Brasil, Peru, Equador, e do próprio Haiti, e desses outros países. Mas, à exceção do Brasil, eles não têm tratado a questão com a devida importância. Será que teremos uma situação de imigração “na base da pressão”, assim como o México e os Estados Unidos? É o que eu venho dizendo. Agora ele [o governo federal] está mudando [de posição]. Está dizendo que vai aceitar a vinda [dos imigrantes] desde que a legalidade esteja preestabelecida. Ou seja, com o visto de entrada [emitido antes], não depois [da chegada ao Brasil], como estava ocorrendo até agora. Foi o que eu ouvi das autoridades federais brasileiras [...] Não podemos imaginar que o Brasil vai resolver os problemas do mundo e da África. O Brasil, pelo trabalho humanitário no Haiti mediado pela ONU, tem o dever de ser solidário com esse povo. E tem o dever de ser solidário com seus irmãos africanos. Mas não abrindo suas portas de uma maneira desordenada (BBC BRASIL, 2013a).

O discurso da ex-prefeita de Brasileira, Leila Galvão, de que “o Acre não possui oportunidades para os haitianos” (ALTO ACRE, 2011) é similar a outros discursos xenófobos da República Dominicana que advogam pelo fechamento das fronteiras terrestres de Dajabón, Montecristi, Elías Piña, Pedernales, Independencia, Santiago Rodríguez e Bahoruco (SILIÉ, 2002; EVERTSZ, 1999; RAMIREZ, 1993), as quais milhares de haitianos cruzam em busca de trabalho no país vizinho. Nesse sentido, a fronteira dominicana, tal como a do Acre, expressa as contradições do Estado dominicano e do brasileiro. Se, por um lado, a fronteira do Acre pode servir como um elemento de nacionalidade brasileira, ela também expõe sua frágil habilidade em coordenar políticas mais sofisticadas de integração, além de sua fragilidade econômica frente aos Estados da costa leste brasileira, que, por serem econômica e politicamente mais fortes, edificam mais rapidamente suas próprias políticas seletivas de imigração, como valor elevado de aluguéis e alto custo de vida em geral. Por outro lado, a vizi-

¹² Até setembro de 2014, 11.022 haitianos estavam vivendo de maneira regular, por meio da concessão do visto humanitário emitido pelo Cniig/MTE. Dados retirados da Base Estatística do CNIg.

na Rondônia, por estar em fortes vias de crescimento, apresentou respostas políticas muito mais integradas e favoráveis aos imigrantes haitianos. Ainda é preciso aguardar o momento em que as obras terminarem e os contratos de prestação de serviço dos haitianos forem extintos para verificar se a resposta governamental permanecerá com a mesma tendência de integração.

A essas reflexões é preciso incluir o fator racial como um elemento de valência diferencial de recepção dos imigrantes em um território como o Brasil. De acordo com os dados do CNIg, em 2012, auge da imigração haitiana para o Brasil, foram concedidas 73.022 autorizações de trabalho a estrangeiros (BRASIL, 2012), um número 13,27 vezes superior à entrada de imigrantes haitianos. Por que apenas o contingente de imigrantes haitianos mereceria, na visão das autoridades do Estado do Acre, um alerta das autoridades federais brasileiras? Por que apenas esse contingente mereceria uma intervenção das Nações Unidas? Comparando com outros países da América que também recebem significativos aportes de imigrantes haitianos, como Canadá¹³ ou Estados Unidos¹⁴, esse número realmente poderia ser interpretado como uma emergência? Considerando o tamanho do território brasileiro, se comprado ao da República Dominicana, que recebeu, ao longo de 70 anos, 50 vezes¹⁵ mais haitianos do que o Brasil recebeu em dois anos, onde estaria a raiz dessa preocupação? Caso os outros 68 mil estrangeiros com vistos de residência permanente liberados em 2012 aportassem no Acre, e não na fronteira leste no Brasil, teriam o mesmo tratamento de indesejabilidade dado aos haitianos?

Nosso pressuposto de análise é que a perspectiva de branqueamento que estrutura a nação brasileira construiu barreiras simbólicas à assimilação de contingentes diaspóricos negros. Tal como aponta Ramos (1996), imigrantes negros são histórica e sistematicamente rejeitados pelas autoridades brasileiras, tal como ocorrido com os imigrantes afro-americanos na década de 1920 no Brasil, ocasião em que o Itamaraty emitiu nota negando o pedido de visto de entrada desses imigrantes.

Os trabalhos de Seyferth (1991) também apontam para o horizonte do embranquecimento da população brasileira. Pela via da miscigenação, a assimilação dos povos estrangeiros brancos seria desejável. No entanto, para as populações negras, essa não seria uma opção disponível. De acordo com a

¹³ Cerca de 73.753 haitianos vivem no Canadá, segundo os dados da OIM (Organização Internacional das Migrações). Ver: <<http://www.iom.int/world-migration>>. Acesso em: 26 abr. 2013

¹⁴ Cerca de 545.437 haitianos vivem nos Estados Unidos, segundo os dados da OIM. Ver: <<http://www.iom.int/world-migration>>. Acesso em: 26 abr. 2013

¹⁵ De acordo com dados da OIM, cerca de 279.216 haitianos vivem na República Dominicana. Ver: <<http://www.iom.int/world-migration>>. Acesso em: 26 abr. 2013.

autora: “arrolavam-se os indesejáveis por excelência: as raças ‘atrasadas’, ‘não civilizadas’, ‘inferiores’, ‘decrépitas’, para mencionar só alguns dos atributos empregados para desqualificar negros, asiáticos e outros” (SEYFERTH, 1991, p. 166). Na outra via, estaria o imigrante desejável, sobre o qual não haveria problematizações quanto ao contingente, já que seria o imigrante desejável por excelência. De acordo com as reflexões de Menezes e Souza (1875, p. 405 apud SEYFERTH, 1991, p. 168),

São os ramos da raça germânica os únicos que, bracejando pelo império, conseguiram vingar no nosso solo, e dele abrolhar, expandindo-se n’alguns floridos rebentos. S. Leopoldo, a mais feliz tentativa de colonização do Brasil e outras colônias de S. Pedro, Blumenau e Itajaí em Santa Catarina, as colônias de S. Paulo e Rio de Janeiro são provas vivas e eloqüentes de que o alemão é o colono por excelência e quedos países habitados pela variedade teutônica é que nos há de vir o êxodo fecundador.

Tendo em vista que para os 11.022 haitianos com vistos de residência permanente no Brasil existem apenas cem dependentes (BRASIL, 2012), a projeção inicial desse fluxo migratório é que a família permaneça no Haiti e a imigração no Brasil cumpra um objetivo bastante circunscrito: fornecimento de força de trabalho com um forte risco de “racialização das relações de trabalho” (CASIMIR, 2009), a qual as políticas afirmativas implementadas, a partir de 2003, no Brasil tentam combater. O desafio deste debate é combater as ideias fragmentadas de seletividade migratória e projetar uma política igualitária de imigração que receba suporte do governo federal para estabelecer políticas de reunificação familiar, mediante a seleção de outros perfis migratórios, com o objetivo de criar condições de apoio para diversos grupos de imigrantes que aportam ao Brasil.

Nas próximas fases da imigração haitiana ao Brasil, é importante entender a dinâmica da integração dessa população em distintas regiões e Estados de modo a criar subsídios para o desenho de políticas públicas locais para um relacionamento sustentável, do ponto de vista das relações socioculturais e econômicas entre brasileiros e haitianos nesta segunda década do século XXI, a partir do conhecimento do perfil sociodemográfico e socioeconômico desses imigrantes, privilegiando aspectos como gênero, grupo etário, nível educacional, lugar de origem no Haiti, natureza do documento de identidade (provisório ou permanente), natureza da permissão de residência no Brasil, rotas e meios de transporte de ingresso ao Brasil e vinculação com unidades familiares brasileiras.

Também é importante construir uma agenda de pesquisa que possa determinar as características do processo de integração sociocultural, indagando

aspectos vinculados, como a possibilidade de os imigrantes praticarem sua religião, o desenvolvimento de atividades culturais comunitárias e a reafirmação da identidade cultural mediante o envolvimento das redes sociais de apoio (contato com outros haitianos, incluindo familiares, formas de contato e cooperação, entre outros). Propomos como parte desta investigação os seguintes objetivos:

- i. determinar o nível de participação dos imigrantes no sistema educacional brasileiro, colocando em foco as possibilidades oferecidas aos imigrantes mais velhos e aos menores de idade para concluir seus estudos e ter acesso à matrícula em alguma instituição que ofereça educação básica;
- ii. determinar o nível de participação desses imigrantes no âmbito político e dos direitos de associação em geral;
- iii. explorar os aspectos da integração jurídica associada às facilidades instrumentalizadas pelo governo brasileiro (de solicitantes de asilo a imigrantes com residência permanente) para conceder e estender os vistos de residência, desenvolver os processos de regularização, as instâncias que habilitam a mudança de status migratório e as alternativas para a reunificação familiar e aquelas vinculadas aos obstáculos encontrados no sistema administrativo;
- iv. identificar elementos gerais das respostas institucionais dadas por organizações governamentais, da sociedade civil, de indivíduos etc. às demandas dos imigrantes.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O efeito local causado pela imigração de haitianos à Região Norte do país deixou exposta a contraditória política externa brasileira em relação ao Haiti, fazendo-nos indagar se entre Brasil e Haiti existiria uma equação imperfeita. Se, de um lado, o Brasil se apresentou, desde 2004, como país emergente com mais condições de ajudar o Haiti em contexto de desestabilização civil, tragédias humanitárias e catástrofes naturais, por outro, a presença de um contingente de pouco mais de 10 mil imigrantes em território brasileiro foi capaz de mobilizar discursos racistas e xenófobos contra um povo cuja segurança tem sido liderada pelo Brasil e pelas Nações Unidas, no âmbito da Minustah.

Entendemos que a rejeição inadvertida contra os imigrantes haitianos obedece à diretriz de um discurso conservador que dialoga com os supostos

de uma política de embranquecimento do Brasil, explicitamente observada na virada do século XIX para o XX, em meio às tensões provocadas pela extinção oficial do trabalho escravizado e racializado (AZEVEDO, 1987). Em contextos nos quais essa ameaça não teve impacto social, o risco de racialização das relações de trabalho pode ser bastante forte. As consequências podem ser graves com o reforço aos estereótipos raciais atribuídos tanto aos haitianos quanto aos brasileiros negros. Portanto, em todos os cenários de maior densidade haitiana no Brasil, é preciso atenção e investimento em políticas públicas de integração de qualidade à nossa sociedade. O acúmulo do debate sobre relações raciais no Brasil pode ser bastante interessante no cotejamento com a realidade *sui generis* pela qual se desenvolveu a primeira nação negra das Américas.

REFERÊNCIAS

ALEXANDRE, Guy. *La migration haitienne, un problème de fond qui demande une gestion responsable*. Massachussetts: Hampshire College, 2004.

_____. *La question Migratoire entre la République Dominicaine et Haïti*. Relatório da Organisation Internationale pour les Migrations, Santo Domingo/Port-au-Prince, ago., 2001.

_____. Le relations haitiano-dominicaine et leprocessus de formation de l'identitédés deux peuples. *Revista Descubrimiento*, 1993.

ANDERSON, Benedict. *Nação e Consciência Nacional*. São Paulo: Ática, 1991.

AZEVEDO, Célia Maria Marinho de. *Onda Negra. Medo Branco: o negro no imaginário das elites do século XIX*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.

BBC BRASIL. *Governador do Acre pede ação para coibir 'coiotes' na fronteira*, 14 abr. 2013a. Disponível em: <http://www.bbc.co.uk/portuguese/noticias/2013/04/130414_acre_entrevista_governador_ru.shtml?print=1>. Acesso em: 19 abr. 2013.

_____. *Igrejas evangélicas disputam imigrantes haitianos em Rondônia*, 3 jul 2013b. Disponível em: <http://www.bbc.co.uk/portuguese/noticias/2013/07/130701_haitianos_rondonia_bg.shtml>. Acesso em: 28 out. 2013.

_____. *Indústria do petróleo leva 50 mil estrangeiros ao Brasil em três anos*, 22 abr. 2013c. Disponível em: <http://www.bbc.co.uk/portuguese/noticias/2013/04/130416_imigracao_petroleo>. Acesso em: 30 mar. 2015.

BRASIL. *Diário Oficial de 19 de agosto de 2013*. Disponível em: <<http://portal-saude.saude.gov.br/images/pdf/2014/janeiro/22/edital-49.pdf>>. Acesso em: 30 mar. 2014.

_____. Ministério do Trabalho e Emprego. *Base Estatística - CNIg*. Atualizada até 30.09.2014. Disponível em: <<http://portal.mte.gov.br/data/files/8A-7C816A4A5E01F7014A770DB50E7B7D/ESTAT%C3%8DSTICAS%20-%20CNIG%20-%20SETEMBRO.pdf>>. Acesso em: 1 abr. 2015.

_____. Lei 10.639, de 9 de janeiro de 2003. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/110.639.htm>. Acesso em: 30 mar. 2015.

_____. Congresso. Senado. Requerimento nº 153, de 2011, encaminhado ao Presidente do Senado Federal. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/atividade/materia/getPDF.asp?t=87219&tp=1>>. Acesso em: 24 abr. 2013.

_____. Ministério do Trabalho e Emprego. *Resumos Gerais: Relação das autorizações de trabalho concedidas até 2012*. Disponível em: <<http://portal.mte.gov.br/data/files/8A7C812D3C3A6BBF013C828E72AC0C49/1%20-%20Resumos%20Gerais%20-%20Relação%20das%20autorizações%20de%20trabalhos%20concedidas%20até%202012.pdf>>. Acesso em: 19 abr. 2013.

CASIMIR, Jean. *Haiti et ses elites: L' Interminable dialogue de sourds*. Port-au-Prince: Université D'État D'Haiti, 2009.

CAVALCANTI, Leonardo; TONHATI, Tânia; OLIVEIRA, Antônio Tadeu (Orgs.) *Autorizações concedidas a estrangeiros*. Brasília: Relatório, 2015.

CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. *Caso de personas dominicanas y haitianas expulsadas vs. República Dominicana*. 2014. Disponível em <http://corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/resumen_282_esp.pdf>. Acesso em: 30 mar. 2015.

_____. *Inter-American Court of Human Rights*. Disponível em: <<http://www.corteidh.or.cr/index.php/mapa-interactivo>>. Acesso em: 30 mar. 2015.

COTINGUIBA, Geraldo Castro; PIMENTEL, Marília Lima. Apontamentos sobre o processo de inserção social dos haitianos em Porto Velho. *Travessia*, local de publicação, v. 70, p. 99-106, 2012.

_____. Elementos etnográficos sobre imigração na Amazônia brasileira: inserção social de haitianos em Porto Velho. *Temas de Antropología y Migración*, Buenos Aires, v. 7, p. 31-55, 2014a.

_____. Wout, raketè, fwontyè, anpilmizè: reflexões sobre os limites da alteridade em relação à imigração haitiana para o Brasil. *Revista Universitas: Relações Internacionais*, Brasília, v. 12, n. 1, p. 73-86, 2014b.

EVERTSZ, Franc Báez. Migrantes haitianos en un barrio de Santo Domingo. *Estudios Sociales*, n. 118, oct/dic. 1999.

FERNANDES, Duval; CASTRO, Maria da Consolação G. de. *Estudos sobre a Migração Haitiana ao Brasil e Diálogo Bilateral* - Fevereiro/2014. Disponível em: <<http://portal.mte.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A7C816A45B266980145DCAB8EF42233>>. Acesso em: 1 abr. 2015.

GABRIELA, Maria R.; FIORI, Marcus Fernando. O Eldorado dos Haitianos. *Revista Século*, ano XVI, n. 154, fev. 2014.

INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR MIGRATION. Disponível em: <<http://www.iom.int/>>. Acesso em: 30 mar. 2015.

O ALTO ACRE. *Leila diz que o Acre não possui oportunidades para os haitianos que aqui chegaram*, 11 mar. 2011. Disponível em: <<http://www.oaltoacre.com/index.php/brasil/9400-leila-diz-que-o-acre-nao-possui-oportunidades-para-os-haitianos-que-aqui-chegaram.html>>. Acesso em: 11 jul. 2011.

PT NO SENADO. Disponível em: <<http://www.ptnosenado.org.br/jorge-viana/pronunciamentos/7671-comissao-vai-acompanhar-haitianos-no-acre>>. Acesso em: 28 out. 2013.

RAMIREZ, Nelson. *Las Migraciones Internas en República Dominicana*. Santo Domingo: IEPD, 1993.

RAMOS, Jair de Souza. Dos Males que Vêm com o Sangue: as Representações Raciais e a Categoria do Imigrante Indesejável nas Concepções sobre Imigração da Década de 20. In: MAIO, Marcos Chor (org.). *Raça Ciência e Sociedade*. Rio de Janeiro: FIOCRUZ, 1996.

ROSA, Renata de Melo; ALCÂNTARA, Pedro Ivo de Moraes. Em busca do visto prometido: uma análise da política migratória brasileira e as aspirações da população haitiana migrante em Porto Velho/RO. *Revista Universitas: Relações Internacionais*, Brasília, v. 12, n. 2, p. 91-108, 2014.

SAE, SECRETARIA DE ASSUNTOS ESTRATÉGICOS. Disponível em: <<http://www.sae.gov.br/site/?p=15768#ixzz3VrsWySs6>>. Acesso em: 30 mar. 2015.

SEYFERTH, Giralda. A Estratégia do Branqueamento. *Ciência Hoje*, Rio de Janeiro, v. 5, n. 25, p. 54-57, 1986.

_____. Assimilação dos Imigrantes no Brasil: Inconstâncias de um Conceito Problemático. *Travessia*, São Paulo, v. 36, p. 44-50, 2000.

_____. O futuro era branco. *Revista de História*, Rio de Janeiro, v. 6, p. 62-67, 2011.

_____. Os Paradoxos da Miscigenação: Observações sobre o Tema Imigração e Raça no Brasil. *Estudos Afro-Asiáticos*, v. 20, p. 165-185, 1991.

_____. Racismo e Identidade Nacional: paradoxos e utopias. *Ciência Hoje*, v. 19, n. 109, p. 41-44, 1995.

SILIÉ, Rubén; INOA, Orlando; ANTONIN, Arnold (org.) *La República Dominicana y Haití frente al futuro*. Santo Domingo, República Dominicana: FLACSO, 1998.

SILIÉ, Rubén; SEGURA, Carlos; DORE CABRAL, Carlos (ed.). *La Nueva Inmigración Haitiana*. Santo Domingo, República Dominicana: Ediciones FLACSO – Programa República Dominicana, 2002.

SILVA, Sidney Antônio da. Brazil, a new Eldorado for immigrants?: The case of Hatians and the Brazilian Immigration Policy. *Urbanities*, Canterbury, United Kingdom, v. 3, p. 03-18, 2013.

VALOR. *Jorge Viana pede solução para imigrantes haitianos*, 8 abr. 2013. Disponível em: <<http://www.valor.com.br/politica/3078084/jorge-viana-pede-solucao-para-imigrantes-haitianos>>. Acesso em: 28 out. 2013.

O PROCESSO PARTICIPATIVO NA ELABORAÇÃO E NA CONSOLIDAÇÃO DA POLÍTICA MIGRATÓRIA BRASILEIRA¹

Carolina de Abreu Batista Claro²

Sady Sidney Fauth Júnior³

INTRODUÇÃO

O aumento dos fluxos migratórios de e para o Brasil, somado à emigração maciça de haitianos para o país, desde o terremoto de 12 de janeiro de 2010 no Haiti, tem contribuído para colocar o tema das migrações no cenário político brasileiro e pressiona o governo a tomar medidas nos campos político e legislativo.

Sob a perspectiva jurídica, a legislação migratória brasileira, de 1980, tem sido objeto de projetos de lei para melhor adaptá-la às demandas migratórias recentes do país e do mundo, bem como para aproximá-la à normativa internacional, que busca consolidar os direitos humanos dos estrangeiros.

No cenário político, o movimento de busca por uma política migratória definida e pautada na garantia do exercício de direitos tem encontrado na participação social a forma mais democrática de se conhecer as demandas e as reais necessidades da população migrante do país.

Exemplo desse movimento de inclusão da sociedade no debate político foi a realização, inédita no país, da 1ª Conferência Nacional sobre Migrações e Refúgio (1ª COMIGRAR), cuja etapa nacional ocorreu no período de 30 de

¹ Os autores prestaram consultoria, via OIM e PNUD, para a Comissão Organizadora Nacional da Conferência, motivo pelo qual eles acompanharam *in loco* o desenvolvimento e a amplitude do processo participativo na 1ª COMIGRAR, objeto do presente artigo.

² Consultora em Legislação e Políticas Migratórias (ICMPD, MJ/PNUD, OIM, EUDO-Citizenship), professora de Direito Internacional, doutora em Direito Internacional pela Universidade de São Paulo (USP). Vice-coordenadora do Núcleo de Estudo e Pesquisas sobre Deslocados Ambientais (NEPDA/UEPB). Email: cclaro@usp.br.

³ Consultor da FLACSO Brasil, especialista em Democracia Participativa, República e Movimentos Sociais na Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), especialista em Gestão Pública na Universidade Estadual de Goiás (UEG) e pesquisador bolsista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). Email: sady-fauth@hotmail.com.

maio a 1º de junho de 2014, na cidade de São Paulo. A 1ª COMIGRAR contou com um amplo processo participativo (antes, durante e após a Conferência), tanto da sociedade civil quanto dos governos estaduais, municipais e distrital, colhendo subsídios para o Plano e para a Política Nacional de Migrações e Refúgio.

A metodologia aplicada no presente artigo foi a análise bibliográfica e documental, conjugada à observação participante do processo ocorrido anteriormente à realização da 1ª COMIGRAR, entre os meses de janeiro e março de 2014, bem como dos resultados advindos da etapa nacional da Conferência.

LEGISLAÇÃO E POLÍTICA MIGRATÓRIA NO BRASIL

Em artigo publicado no *Le Monde Diplomatique Brasil*, Ventura e Illes (2012) questionam: *qual a política migratória do Brasil?* Eles citam os recentes desafios impostos ao governo brasileiro, como no caso da imigração em massa de haitianos para o Brasil, no contexto do terremoto de janeiro de 2010, que afetou parte do Haiti, em contraposição à demonização do estrangeiro pobre por meio de práticas xenofóbicas e discriminatórias, além do discurso de se colocar o Brasil “à altura da sua inserção internacional” em termos de políticas migratórias, ao mesmo tempo em que ainda há tanto déficit de ações, políticas e propostas legislativas claras que estejam de acordo com o que o país propaga nos foros internacionais (VENTURA; ILLES, 2012).

O tema das migrações internacionais está presente na legislação brasileira desde o século XIX (SEYFERTH, 2001; CLARO, 2015), notadamente a partir da exigência do passaporte para ingresso no país, desde 1820 (Decreto nº 2 de dezembro de 1820), e com a colonização do país instrumentalizada na Lei de Terras (Lei nº 601, de 18 de setembro de 1850). Ao longo da sua história recente, o Brasil já teve quatro “estatutos do estrangeiro”, a saber: (i) Decreto nº 3.010, de 20 de agosto de 1938; (ii) Decreto-Lei nº 7.967, de 18 de setembro de 1945; (iii) Decreto-Lei nº 941, de 13 de outubro de 1969; e (iv) Lei nº 6.815, de 19 de agosto de 1980, que representa a principal norma jurídica atualmente em vigor no país sobre migrações (CLARO, 2015).

De acordo com Seyferth (2001, p. 137), entre meados do século XIX e a segunda metade do século XX,

As temáticas correlacionadas da assimilação e da exclusão de imigrantes permeiam os debates sobre política migratória, em parte influenciados pela apropriação de doutrinas raciais cujo pressuposto dogmático era a superioridade biológica dos brancos europeus.

Um estudo elaborado pelo Observatório das Migrações Internacionais (OBMigra), vinculado à Universidade de Brasília (UnB) e ao Conselho Nacional de Imigração (CNIg), identificou 287 normas jurídicas de diferentes níveis hierárquicos sobre as migrações internacionais no Brasil entre os séculos XIX e XXI. Verificou-se um aumento significativo de resoluções de órgãos colegiados como o CNIg e o Comitê Nacional para Refugiados (CONARE) a partir da década de 1990, com aumento exponencial de normas migratórias na primeira década do século XXI (CLARO, 2015).

Embora a normativa brasileira sobre migrações internacionais não seja escassa, o país não possui uma política migratória definida, tampouco uma política nacional e um plano nacional de migração formais que vinculariam o *modus operandi* dos três poderes do país com relação à questão migratória. A política migratória pode ser definida como

[...] o conjunto de ações de governo para regular a entrada, a permanência e a saída de estrangeiros de território nacional, bem como as ações destinadas a regular a manutenção dos laços entre o Estado e seus nacionais que residam no exterior (SICILIANO, 2013, p. 9).

Um plano nacional e uma política nacional necessariamente precisam passar pelo crivo do poder Legislativo para ingressarem no ordenamento jurídico formalmente após a chancela presidencial, a exemplo da Política e do Plano Nacional de Recursos Hídricos (Lei nº 9.433/1997) e da Política e do Plano Nacional sobre Mudança do Clima (Lei nº 12.187/2009).

A legislação brasileira em vigor sobre migrações, o Estatuto do Estrangeiro (Lei nº 6.815/1980), embora não se constitua propriamente numa política sobre o tema, tem um viés de segurança nacional na medida em que preza pelo controle migratório restritivo e indica o interesse nacional na admissão de estrangeiros no país, sobretudo no caso dos não nacionais mais qualificados para ingresso no mercado de trabalho brasileiro.

Essa visão, porém, já não reflete os ideais do governo brasileiro no que tange à questão migratória, pois a tendência buscada mais recentemente é a de promoção e garantia dos direitos dos estrangeiros, muito mais voltados para o que Mármora (2010, p. 77) indica como o “modelo de desenvolvimento humano das migrações”, como já é promovido pela legislação brasileira de refúgio (Lei nº 9.474/1997).⁴

⁴ À luz da Declaração de Cartagena (1984), a lei brasileira de refúgio amplia o conceito de refugiado para pessoas que sofrem fundado temor de perseguição e fogem do seu país de origem devido à grave e generalizada violação de direitos humanos. A Lei nº 9.474/1997 prevê ainda benefícios de proteção, acolhimento e reassentamento, que podem ser estendidos à família do refugiado como garantia de reunião familiar, além

Nesse sentido, e em que pese o processo atual de reforma da legislação migratória brasileira, bem como o processo participativo em migrações e refúgio incitado pela 1ª COMIGRAR, vale lembrar que a Constituição Federal Brasileira de 1988 (CF/88) afirma a igualdade de direitos entre brasileiros e estrangeiros no *caput* do seu artigo 5º e preza pela garantia de direitos e deveres a todas as pessoas, nacionais ou estrangeiros, que se encontrem no Brasil ou sob a jurisdição brasileira.

Assim como as demais constituições que o país já teve, a CF/88 também limita a participação de estrangeiros em determinados cargos públicos por motivos de segurança nacional e manutenção da ordem pública, a exemplo do disposto no seu artigo 12, § 3º, que indica como cargos privativos de brasileiros natos os de: (i) presidente e vice-presidente da República, (ii) presidente da Câmara dos Deputados, (iii) presidente do Senado Federal, (iv) ministro do Supremo Tribunal Federal, (v) membro da carreira diplomática, (vi) oficial das Forças Armadas e (vii) ministro de Estado da Defesa.

A respeito das migrações internacionais e da política brasileira, Patarra (2012, s/p) destaca que “inserido nas reversões tão nítidas e fortes dos movimentos migratórios internacionais, o país vai assumindo posição de destaque e liderança na América Latina e constituindo-se como um país de forte atração imigratória”. Segundo ela,

O governo atual, com seus compromissos claramente assumidos, busca traçar, e rapidamente, uma arquitetura oficial que dê conta das novas demandas, dos novos conflitos ante o novo – polo internacional de imigração – e o tradicional – país de imigração, embora sempre carregado de traços seletivos, com frequência restritivos e com discriminação e xenofobia frente alguns grupos de migrantes – porém restritiva e seletiva. Reforça-se, no momento presente, a imagem do país de imigração (PATARRA, 2012, s/p).

A reforma da legislação migratória brasileira tem, atualmente, três propostas principais em estágios diferentes do processo legislativo: (i) o Projeto de Lei (PL) nº 5.655/2009, em tramitação na Câmara dos Deputados; (ii) o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 288/2013, perante o Senado Federal; e (iii) o Anteprojeto de Lei de Migrações elaborado pela Comissão de Especialistas do Ministério da Justiça, de 31 de julho de 2014.

O Projeto de Lei de Migrações elaborado pela Comissão de Especialistas do Ministério da Justiça foi aberto para sugestão de todos os setores da sociedade

da autorização de residência provisória no país enquanto durar a análise do reconhecimento da condição de refugiado.

no segundo semestre de 2014, ocasião em que acadêmicos, profissionais da área e setores do governo tiveram a oportunidade de, abertamente, se manifestar sobre a nova proposta de legislação migratória e sugerir incorporações ou alterações no texto.

De acordo com Sprandel (2015, p. 48), “percebe-se, desta forma, um amadurecimento em termos de poderes Executivo e Legislativo sobre a necessidade de uma nova lei migratória, e a prontidão da sociedade civil organizada e da academia para contribuir no processo de sua formulação”.

Mesmo que a história do Brasil ateste a inexistência de políticas migratórias claras e bem definidas, os movimentos legislativo e político culminados na 1ª COMIGRAR e nos PLs de migrações demonstram a mudança de paradigma sob a qual as migrações passam a ser vistas e geridas no país.

O PROCESSO PARTICIPATIVO NA CONSTRUÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS: A 1ª COMIGRAR

Ao mencionar no parágrafo único do seu artigo 1º que “todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente nos termos desta Constituição” (BRASIL, 1988), a CF/88 consagrou: (i) a democracia indireta ou participativa (exercício do poder por meio de “representantes eleitos”) e (ii) o princípio da participação social como forma de afirmação da democracia (poder exercido “diretamente”).

De acordo com o governo brasileiro, “desde então, houve uma proliferação sem precedências no país de formas e instâncias de participação social em todos os níveis da Federação, cumprindo o papel de verdadeiras arenas públicas, lugares de encontro entre sociedade e Estado.”⁵

A democracia representativa, na qual a sociedade escolhe seus representantes perante o poder público, é o principal sistema democrático contemporâneo, adotado por mais da metade do mundo. No entanto, esse modelo tradicional de democracia não é suficiente para resolver os problemas de qualidade da democracia. Segundo Santos e Avritzer (2002, p. 73), a democracia representativa tende a ser uma democracia de baixa intensidade, porque, ao definir de modo restritivo o espaço público, deixa intactas muitas relações de poder que não se transformam em autoridade partilhada.

⁵ Informação disponível no site da Secretaria-Geral da Presidência da República. Disponível em: <<http://secretariageral.gov.br/participacao-social/conferencias>>. Acesso em: 28 maio 2015.

Bobbio (1987, p. 32-33) afirma que qualquer projeto de democracia há que se fundar sobre três pilares fundamentais: participação popular, controle social e liberdade de dissenso, aspectos ausentes na democracia representativa. Nesse contexto, a participação dos cidadãos nas decisões políticas vem sendo retomada e reivindicada pela sociedade civil, que enseja a introdução de novos instrumentos democráticos de participação popular na formulação, execução e fiscalização das políticas públicas.

As classes populares e os grupos sociais oprimidos, fragilizados e marginalizados estão hoje em muitas partes do mundo a promover formas de democracia participativa – uma forma de democracia de alta intensidade – que se assentam na participação ativa e constantemente renovada das populações e através das quais procuram resistir contra as desigualdades sociais, o colonialismo, o sexismo, o racismo e a destruição ambiental. A interação entre a democracia representativa e a participativa fortalece o processo de desenvolvimento nacional, passando a contar com o respaldo dos setores interessados na ampliação da cidadania.

Como forma complementar à democracia representativa de participação indireta, nas decisões políticas, uma das formas de exercício da democracia consagradas na CF/88 foi o exercício democrático direto e participativo, que, segundo Moroni (2006), deu ensejo ao chamado “sistema descentralizado e participativo”. Para o autor,

O sistema descentralizado e participativo são espaços essencialmente políticos instituídos por representações governamentais e não governamentais responsáveis por elaborar, deliberar e fiscalizar a implementação de políticas públicas, estando presentes nos âmbitos municipal, estadual e nacional. Dessa forma, inauguram uma nova concepção de espaço público ou mesmo de democracia. Podemos afirmar, também, que a concepção do sistema descentralizado e participativo (especialmente os conselhos e conferências) criado na Constituição de 1988 está relacionada à questão da democratização e da publicização do Estado (MORONI, 2006, p. 5).

Os Conselhos de Políticas Públicas e as Conferências Nacionais são exemplos de instâncias de poder expandidas após a CF/88, com o objetivo de promover a participação da sociedade civil na formulação, avaliação e implementação de políticas públicas em diversas áreas de interesse da sociedade (MORONI, 2006, p. 5), complementando, assim, a participação indireta dos cidadãos nas decisões políticas, de forma que todos possam se engajar mais ativamente nos atos e decisões públicas.

Formalmente, a Política Nacional de Participação Social (PNPS) e o Sistema Nacional de Participação Social (SNPS) foram criados no Brasil por meio do Decreto nº 8.243, de 23 de maio de 2014, “com o objetivo de fortalecer e articular os mecanismos e as instâncias democráticas de diálogo e a atuação conjunta entre a administração pública federal e a sociedade civil” (BRASIL, 2014a). Para fins da PNPS, são utilizadas as definições seguintes.

QUADRO 1 – Definições da Política Nacional de Participação Social.

Termo	Definição	Base Jurídica
Sociedade Civil	“O cidadão, os coletivos, os movimentos sociais institucionalizados ou não institucionalizados, suas redes e suas organizações.”	Artigo 2º, I, do Decreto nº 8.243/2014
Conselho de Políticas Públicas	“Instância colegiada temática permanente, instituída por ato normativo, de diálogo entre a sociedade civil e o governo para promover a participação no processo decisório e na gestão de políticas públicas.”	Artigo 2º, II, do Decreto nº 8.243/2014
Comissão de Políticas Públicas	“Instância colegiada temática, instituída por ato normativo, criada para o diálogo entre a sociedade civil e o governo em torno de objetivo específico, com prazo de funcionamento vinculado ao cumprimento de suas finalidades.”	Artigo 2º, III, do Decreto nº 8.243/2014
Conferência Nacional	“Instância periódica de debate, de formulação e de avaliação sobre temas específicos e de interesse público, com a participação de representantes do governo e da sociedade civil, podendo contemplar etapas estaduais, distrital, municipais ou regionais, para propor diretrizes e ações acerca do tema tratado.”	Artigo 2º, IV, do Decreto nº 8.243/2014
Ouvidoria Pública Federal	“Instância de controle e participação social responsável pelo tratamento das reclamações, solicitações, denúncias, sugestões e elogios relativos às políticas e aos serviços públicos, prestados sob qualquer forma ou regime, com vistas ao aprimoramento da gestão pública.”	Artigo 2º, V, do Decreto nº 8.243/2014

Mesa de Diálogo	“Mecanismo de debate e de negociação com a participação dos setores da sociedade civil e do governo diretamente envolvidos no intuito de prevenir, mediar e solucionar conflitos sociais.”	Artigo 2º, VI, do Decreto nº 8.243/2014
Fórum Interconselhos	“Mecanismo para o diálogo entre representantes dos conselhos e comissões de políticas públicas, no intuito de acompanhar as políticas públicas e os programas governamentais, formulando recomendações para aprimorar sua intersectorialidade e transversalidade.”	Artigo 2º, VII, do Decreto nº 8.243/2014
Audiência Pública	“Mecanismo participativo de caráter presencial, consultivo, aberto a qualquer interessado, com a possibilidade de manifestação oral dos participantes, cujo objetivo é subsidiar decisões governamentais.”	Artigo 2º, VIII, do Decreto nº 8.243/2014
Consulta Pública	“Mecanismo participativo, a se realizar em prazo definido, de caráter consultivo, aberto a qualquer interessado, que visa a receber contribuições por escrito da sociedade civil sobre determinado assunto, na forma definida no seu ato de convocação.”	Artigo 2º, IX, do Decreto nº 8.243/2014
Ambiente Virtual de Participação Social	“Mecanismo de interação social que utiliza tecnologias de informação e de comunicação, em especial a internet, para promover o diálogo entre administração pública federal e sociedade civil.”	Artigo 2º, X, do Decreto nº 8.243/2014

Fonte: BRASIL (2014a). Adaptado.

Para os fins da presente análise, interessa-nos destacar o significado que o Decreto nº 8.243/2014 dá à consulta pública, à sociedade civil, ao ambiente virtual de participação social e à conferência nacional, todos relacionados à 1ª COMIGRAR.

O PROCESSO DE CONSULTA PÚBLICA DA 1ª COMIGRAR

A 1ª COMIGRAR foi convocada pelo Ministério da Justiça (MJ), por meio da Secretaria Nacional de Justiça (SNJ) e do Departamento de Estrangeiros (DEEST), a partir da Portaria Interministerial nº 898, de 28 de maio de 2014,

organizada em conjunto com o Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) e o Ministério das Relações Exteriores (MRE) e realizada em parceria com a Organização Internacional para Migrações (OIM) e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD).

A conferência foi oficialmente convocada em janeiro de 2014, através de divulgação para os migrantes e para os diversos atores que trabalham direta ou indiretamente com migrações no Brasil e por meio das redes sociais. O processo de criação da 1ª COMIGRAR previu amplo processo participativo no Brasil e no exterior por meio de ambiente físico e também virtual. De acordo com o Manual Metodológico da Conferência:

O processo participativo de implementação da 1ª COMIGRAR prevê a realização de eventos preparatórios e de mobilização dos atores locais que convivem com diferentes enfoques da temática migratória. Tais eventos serão oportunidades para promover a reflexão e o fortalecimento institucional de parceiros governamentais e não governamentais, além do engajamento de migrantes e representantes da sociedade no diálogo em torno dos temas migratórios (SECRETARIA NACIONAL DE JUSTIÇA, 2014c, p. 4).

Com o objetivo de traduzir “os sentimentos e os anseios da população migrante, das organizações da sociedade e das equipes de órgãos governamentais de construir uma agenda consistente e harmonizada no conjunto das políticas de Estado brasileiras sobre as temáticas migratórias” (SECRETARIA NACIONAL DE JUSTIÇA, 2014c, p. 4), a 1ª COMIGRAR se caracterizou como:

- i. espaço de diálogos propositivos para a formulação de política pública;
- ii. espaço de explicitação de demandas e de agendamento de temas relevantes para a sociedade;
- iii. espaço de escolha paritária de representantes das propostas aprovadas;
- iv. instância convocada e coordenada pelo poder executivo;
- v. instância de concertação política;
- vi. fortalecimento de tecido social sobre o tema (SECRETARIA NACIONAL DE JUSTIÇA, 2014c, p. 4-5).

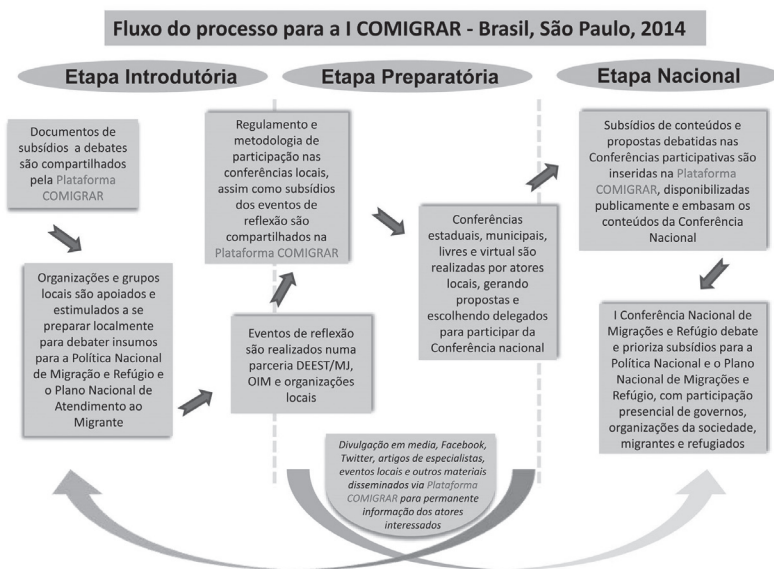
Os objetivos específicos da 1ª COMIGRAR foram:

- a. favorecer a participação de migrantes e coletivos migratórios em todos os processos e etapas;
- b. incentivar a mudança de percepção dos gestores públicos e da sociedade quanto ao migrante como sujeito de direitos;

- c. oportunizar espaço para a expressão e formulação de demandas/bandeiras relativas à temática de discussão com a maior abrangência possível de setores e atores no território nacional;
- d. avançar na transversalização da temática migratória e do refúgio garantindo o respeito aos papéis de cada um dos atores governamentais e não governamentais envolvidos com ela na entrega das diferentes políticas de Estado afetas ao tema;
- e. construir convergências entre as agendas da migração e do refúgio (SECRETARIA NACIONAL DE JUSTIÇA, 2014c, p. 6).

Nesse sentido, 1ª COMIGRAR previu a realização de conferências preparatórias, a serem realizadas até 31 de março de 2014, para que fossem colhidas propostas que seriam debatidas e votadas na etapa nacional da Conferência por delegados eleitos democraticamente durante essas etapas (artigo 6º, § 1º, do Regimento Interno da 1ª COMIGRAR), conforme ilustrado na Figura 1.

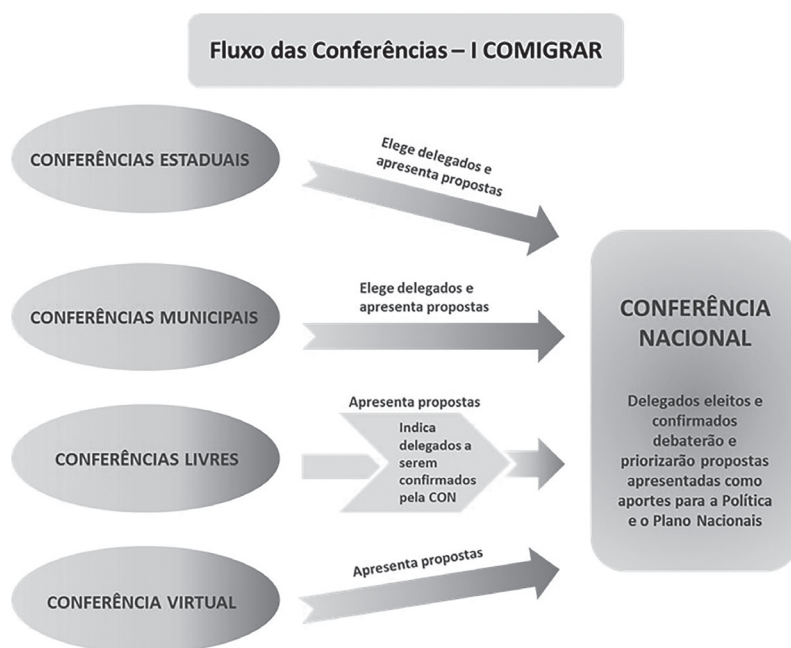
FIGURA 1 – Etapas do Processo Participativo da 1ª COMIGRAR.



Fonte: Disponível em: <<http://www.participa.br/comigrar/como-voce-pode-participar-dos-debates-da-comigrar#.VV-hTfIVikp>>. Acesso em: 14 fev. 2015.

As modalidades de conferências preparatórias no âmbito da 1ª COMIGRAR foram conferências regionais, conferências estaduais, conferências municipais, conferências livres e conferências virtuais (SECRETARIA NACIONAL DE JUSTIÇA, 2014c, p. 8-14).

FIGURA 2 – Tipos de Conferências da 1ª COMIGRAR.



Fonte: Disponível em: <<http://www.participa.br/comigrar/as-conferencias-participativas-preparatorias-a-etapanacional#.VV-haPIViko>>. Acesso em: 14 fev. 2015.

As conferências regionais, estaduais e municipais previram a oportunidade de participação direta dos governos locais nos debates sobre migrações e refúgio. As conferências livres foram consideradas a etapa mais democrática dentro do processo participativo, já democrático, da COMIGRAR, porque podiam ser organizadas por qualquer ator não governamental. As conferências virtuais, por sua vez, permitiram um espaço de diálogo realizado através da internet, que também poderia ser de iniciativa de qualquer ator interessado em tratar das migrações e do refúgio no país.

O saldo participativo das etapas preparatórias da 1ª COMIGRAR foi superior a 5.300 pessoas no Brasil e no exterior, reunidas em 206 conferências, das quais resultaram 2.618 propostas a serem levadas para a etapa nacional da Conferência (SECRETARIA NACIONAL DE JUSTIÇA, 2014d, p. 1). As sugestões resultantes dessas conferências preparatórias foram compiladas num caderno de propostas de acordo com eixos temáticos para serem analisadas e votadas pelos delegados participantes da etapa nacional da Conferência.

O AMBIENTE VIRTUAL DE PARTICIPAÇÃO DA 1ª COMIGRAR

A Secretaria-Geral da Presidência da República criou o ambiente virtual do “Participa Brasil” (www.participa.br) como parte da Política Nacional de Participação Social e espaço de diálogo entre o governo e a sociedade civil. A plataforma é um meio de livre acesso que hospeda comunidades criadas por seus usuários para fomentar o debate e a busca de soluções sobre temas de interesse público (educação, saúde, emprego, entre outros) e também para ser um local de divulgação e realização de atividades em torno de todas as conferências nacionais realizadas no país.

De acordo com o artigo 2º da Portaria nº 36, de 11 de novembro de 2014, emitida pela Secretaria-Geral da Presidência da República:

O Participa.br é um ambiente virtual de participação social que utiliza a internet para o diálogo entre administração pública federal e sociedade civil, com o objetivo de promover a interação, a participação, a produção de conhecimento, a mobilização e a divulgação de conteúdos relacionados às políticas públicas do governo federal, por meio do amplo acesso dos usuários a ferramentas de comunicação e interação, fóruns de debate, salas de bate-papo, vídeos, mapas, trilhas de participação com diversos mecanismos de consulta, dentre outros (BRASIL, 2014b).

Segundo o item 3 do anexo dessa Portaria,

O Portal da Participação Social é uma plataforma virtual interativa em software livre voltada à construção de um conjunto de ambientes que poderão ser utilizados por gestores e servidores para proporcionar novas formas de participação a serem apropriadas pela cidadania e à contextualização, organização e facilitação do acesso do cidadão às formas de incidir nas políticas públicas do governo brasileiro, objetivando servir como um repositório agregador do conhecimento sobre participação social disperso na rede. Os usuários terão acesso, neste espaço, a uma variedade de recursos online, incluindo ferramentas de comunicação e interação, fóruns de debate, salas de bate-papo, vídeos, mapas, trilhas de participação com mecanismos de consulta, dentre outros. Determinados recursos, ferramentas e mecanismos podem estar sujeitos a termos e condições complementares a estes Termos de Uso, que poderão ser especificados caso a caso quando necessário (BRASIL, 2014b).

Até maio de 2015, o Participa.br contava com 4.071.309 acessos, 6.774 usuários e 19.246 comentários.⁶ Foi nesse sítio que a plataforma virtual da 1ª COMIGRAR

⁶ Disponível em: <<http://www.participa.br/>>. Acesso em: 22 maio 2015.

foi hospedada, ficando disponível⁷ durante a realização das etapas preparatórias e também posteriormente à etapa nacional. A página não só serviu para a realização de fóruns de debates e de conferências virtuais da 1ª COMIGRAR, mas também para divulgar os documentos oficiais da Conferência e notícias de interesse sobre o tema migratório, vídeos explicativos sobre a COMIGRAR, assim como para solucionar dúvidas e receber sugestões dos participantes.

As conferências virtuais da 1ª COMIGRAR tinham três etapas: (i) debates abertos sobre temas específicos; (ii) formulação de propostas relacionadas aos temas discutidos; e (iii) priorização das propostas por meio de votação virtual. Até março de 2014, foram realizadas nove conferências virtuais na plataforma da 1ª COMIGRAR, sendo quatro de órgãos colegiados (Comissão Nacional para a Erradicação do Trabalho Escravo – CONATRAE, Comitê Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas, CONARE e CNIg). As demais conferências virtuais⁸ foram (i) 1ª Conferência Virtual da COMIGRAR, (ii) Conferência Virtual dos Acadêmicos e Professores de Migrações e Refúgio, (iii) Conferência Virtual da Defensoria Pública da União sobre Migrações e Refúgio, (iv) Conferência Virtual sobre o Novo Estatuto do Estrangeiro e (v) Conferência da Associação dos Imigrantes Haitianos no Brasil – AIHB. Apesar de não poderem eleger delegados para a etapa nacional, as conferências virtuais foram um espaço democrático em que qualquer pessoa interessada poderia sugerir um tema e, a partir dele, contribuir para as discussões e as propostas levadas à etapa nacional da Conferência.

No âmbito da 1ª COMIGRAR, a sociedade civil foi representada por pessoas no Brasil e no exterior que participaram das etapas preparatórias da Conferência por meio de conferências presenciais e virtuais. A partir dessa participação direta da sociedade civil, a Conferência buscou legitimar o processo participativo democrático consagrado na CF/88 e, ao mesmo tempo, colheu subsídios para o que virá a ser o Plano Nacional de Migrações e Refúgio e a Política Brasileira de Migrações e Refúgio.

A CONFERÊNCIA NACIONAL DA 1ª COMIGRAR

As conferências nacionais são “espaços institucionais de deliberação das diretrizes gerais de uma determinada política pública” (MORONI, 2006, p. 6). Essas conferências

⁷ Vide www.migrantes.gov.br ou www.participa.br/comigrar.

⁸ Disponível em: <http://www.participa.br/comigrar/conferencias-virtuais#.VWdOnc_BzGc>. Acesso em: 20 maio 2015.

São espaços mais amplos que os conselhos envolvendo outros sujeitos políticos que não estejam necessariamente nos conselhos, por isso, têm também caráter de mobilização social. Governo e sociedade civil, de forma paritária, por meio de suas representações deliberam de forma pública e transparente. Estão inseridas no que chamamos de democracia participativa e do sistema descentralizado e participativo, construído a partir da Constituição de 1988 e que permite a construção de espaços de negociação, a construção de consensos e dissensos, compartilhamento de poder e a corresponsabilidade entre o governo e a sociedade civil. São precedidas de conferências municipais/regionais e estaduais e são organizadas pelos respectivos conselhos (MORONI, 2006, p. 6).

No Brasil, as conferências nacionais têm sido um dos principais canais de diálogo entre poder público e sociedade civil (MORONI, 2006, p. 6). De acordo com a Secretaria Nacional de Articulação Social da Secretaria-Geral da Presidência da República, foram contabilizadas 97 conferências nacionais sobre 43 temas distintos, apenas entre 2003 e 2013 (SECRETARIA NACIONAL DE ARTICULAÇÃO SOCIAL, 2014), com mobilização de mais de 9 milhões de pessoas no debate de propostas para as políticas públicas.

Desde a década de 1940, também é possível identificar a realização de conferências nacionais como canais de participação da sociedade nas políticas públicas, mas em grau bastante reduzido se comparado à instrumentalização da participação social na Constituição de 1988, e, mesmo assim, a maioria dessas conferências foi realizada já neste século XXI (AVRITZER; SOUZA, 2013, p. 125).

Devido à grande participação de movimentos sociais nos processos de democratização, especialmente nos países da América Latina, o problema da relação entre representação e diversidade cultural e social colocou uma nova forma de relação entre Estado e sociedade. Chauí (2000) pontua que as ideias de situação e oposição, maioria e minoria, cujas vontades devem ser garantidas e respeitadas por lei, vão além das aparências. Segundo ela, “a democracia é a única forma política que considera o conflito legítimo e legal, permitindo que seja trabalhado politicamente pela própria sociedade” (CHAUÍ, 2000, p. 557-558).

A etapa nacional da 1ª COMIGRAR teve a participação de 556 delegados eleitos nas etapas preparatórias da Conferência, que se dividiram em salas temáticas de acordo com seus interesses para aprofundar as discussões e, se fosse o caso, emendar as propostas sistematizadas no Caderno de Propostas. O evento contou com ampla cobertura da mídia, com workshops temáticos sobre migrações e refúgio e com estandes de associações, organismos internacionais e grupos culturais relacionados aos temas da Conferência.

No contexto político e democrático atual, em que a participação dos cidadãos nas decisões políticas vem sendo retomada e reivindicada pela sociedade civil, ensejando a introdução de novos instrumentos democráticos de participação popular na formulação, execução e fiscalização das políticas públicas, o processo participativo incitado pela 1ª COMIGRAR no tema das migrações e do refúgio demonstra-se fundamental, principalmente no que tange ao monitoramento e à satisfação das necessidades dos migrantes para lhes garantir o pleno exercício dos seus direitos.

AS PRINCIPAIS REIVINDICAÇÕES DA 1ª COMIGRAR NO ÂMBITO DO PRIMEIRO PROCESSO DE CONSULTA PÚBLICA SOBRE MIGRAÇÕES NO BRASIL

A importância dos diversos setores da sociedade tem sido incontestável na elaboração das políticas e na reforma normativa sobre migrações no Brasil. Esse amplo processo participativo tem contribuído não apenas para que o governo conheça as reais demandas dos migrantes (e, com isso, perceba mais claramente as falhas nas práticas até então adotadas), mas também para fortalecer o próprio papel das organizações da sociedade civil como atores cruciais na implementação das políticas públicas e no preenchimento das lacunas deixadas pelo poder público na condução da política migratória do país.⁹

Antes mesmo de realizada a 1ª COMIGRAR, o tema das migrações e do refúgio já havia sido mencionado em forma de propostas de políticas públicas em 13 das 88 conferências nacionais realizadas no período de 2003-2012, o que representa menos de 15% das conferências realizadas nesse período (SIMÕES, 2013, p. 10).

As conferências nacionais que produziram propostas relacionadas a temas migratórios antes da realização da 1ª COMIGRAR foram (i) 1ª Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres, em 2004; (ii) 9ª Conferência Nacional de Direitos Humanos, em 2004; (iii) 1ª Conferência Nacional de Promoção da Igualdade Racial, em 2005; (iv) 5ª Conferência Nacional de Assistência Social, em 2005; (v) 2ª Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres, em 2007; (vi) 6ª Conferência Nacional de Assistência Social, em 2007; (vii) 13ª Conferência Nacional de Saúde, em 2007; (viii) 11ª Conferência Nacional de Direitos Humanos, em 2008; (ix) 1ª

⁹ Embora a política migratória seja formalmente inexistente no Brasil, as práticas mais recentemente adotadas, assim como as obrigações internacionais assumidas pelo país, demonstram os rumos da atuação governamental em torno do tema migratório.

Conferência Nacional de Comunicação, em 2009; (x) 2ª Conferência Nacional de Promoção da Igualdade Racial, em 2009; (xi) 1ª Conferência Nacional de Educação, em 2010; (xii) 2ª Conferência Nacional de Cultura, em 2010; e (xiii) 4ª Conferência Nacional de Saúde Mental, em 2010 (SIMÕES, 2013, p. 12-35).

Durante as etapas preparatórias da 1ª COMIGRAR, foram elaboradas 2.618 propostas para serem levadas à etapa nacional da Conferência, que foram consolidadas no Caderno de Propostas (SECRETARIA NACIONAL DE JUSTIÇA, 2014a). Essas propostas foram resultado da sistematização e aglutinação das sugestões em propostas-síntese que, por sua vez, foram divididas de acordo com temas específicos.

QUADRO 2 – Temas e Quantidade de Propostas Sistematizadas para a 1ª COMIGRAR.

Tema	Quantidade de propostas-síntese
1. Igualdade de direitos	3
2. Marco legal nacional e gestão pública para migrações e refúgio	4
3. Marco legal e atuação pública internacional e cooperação multilateral	1
4. Serviços locais	1
5. Capacitação de agentes públicos e da sociedade civil	2
6. Produção, gestão e acesso à informação	5
7. Procedimentos operacionais em programas e serviços públicos	1
8. Inclusão produtiva, empreendedorismo e qualificação para o mundo do trabalho	3
9. Saúde	1
10. Assistência social	4
11. Educação	7
12. Violação de direitos, responsabilização, proteção e prevenção	1
13. Participação social e debate público	6
14. Cultura e interculturalidade	1
15. Brasileiros no exterior e retornados	4

Fonte: Secretaria Nacional de Justiça (2014a, p. 4-57). Adaptado.

As reivindicações apresentadas pelos participantes das conferências preparatórias da 1ª COMIGRAR têm como característica principal o alcance de direitos para os migrantes em todas as áreas (educação, saúde, cultura, documentação etc.), a desburocratização dos procedimentos migratórios e a alteração da legislação brasileira sobre migrações (SECRETARIA NACIONAL DE JUSTIÇA, 2014b).

Com relação ao encaminhamento das recomendações propostas nas conferências nacionais nas políticas públicas, ainda existe lacuna analítica na literatura vigente (PETINELLI, 2013, p. 218) e, embora a participação dos diversos setores da sociedade tenha sido bastante ampla nas etapas preparatórias e na etapa nacional da 1ª COMIGRAR, restará avaliar o impacto que as recomendações surgidas na Conferência terão sobre o planejamento e a condução das políticas públicas sobre migrações no Brasil, sobretudo no que tange ao alcance de direitos para a população migrante e à desburocratização dos procedimentos de aquisição de vistos e de reconhecimento da condição de refúgio.

O PAPEL DA SOCIEDADE CIVIL NA CONSOLIDAÇÃO DAS POLÍTICAS MIGRATÓRIAS: RUMO À PERMANÊNCIA DO PROCESSO PARTICIPATIVO?

De acordo com Petinelli (2013), a formação de uma sociedade civil autônoma e democrática é um fenômeno recente no Brasil, iniciado apenas na década de 1970 e fortalecido na década de 1980 “em um contexto de crescimento exponencial de associações civis, reavaliação da ideia de direitos, defesa da ideia de autonomia organizacional em relação ao Estado e de formas públicas de apresentação de demandas e negociação com o Estado” (AVRITZER, 2007, p. 406, apud PETINELLI, 2013, p. 226).

As organizações da sociedade civil que trabalham diretamente com migrantes e com refugiados são responsáveis pelo atendimento, pelo *advocacy* e pela disseminação do tema no país. Em última instância, elas são responsáveis por colocar em prática as políticas públicas existentes e, na ausência dessas, preenchem a lacuna do poder público ao prestar relevante serviço social. Segundo Reis (2011, p. 60),

Os movimentos sociais, organizações não governamentais e pesquisadores no Brasil ao longo dos anos buscaram não apenas sensibilizar o Estado brasileiro para as demandas dos emigrantes estrangeiros, como também

construir um consenso sobre a importância das mudanças na lei de imigração brasileira e sua conexão com as demandas dos brasileiros no exterior.

O processo participativo na construção e na consolidação das políticas migratórias tomou forma no Brasil com a representação da sociedade civil em órgãos colegiados do poder Executivo, como o CNIg e o CONARE, em que tem poder deliberativo e contribui sobremaneira para as decisões.

O CNIg, criado pelo Estatuto do Estrangeiro (Lei nº 6.815/1980) e regulamentado pelo Decreto nº 86.715/1981, é órgão de deliberação coletiva vinculado ao MTE (artigo 142 do Decreto nº 86.715/1981) responsável, entre outras atividades, por orientar e coordenar as atividades de imigração, formular objetivos para a elaboração da política imigratória e estabelecer normas de seleção de imigrantes, visando proporcionar mão de obra especializada aos vários setores da economia nacional e à captação de recursos para setores específicos (BRASIL, 1981).

Originalmente, o CNIg é formado por um representante (i) do Ministério do Trabalho, (ii) do Ministério da Justiça, (iii) do Ministério das Relações Exteriores, (iv) do Ministério da Agricultura, (v) do Ministério da Saúde, (vi) do Ministério da Indústria e Comércio e (vii) do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico. Ao longo de suas atividades, à formação original foram incorporados outros atores relevantes para que o CNIg desempenhe sua funções com maior especialidade e abrangência no tema das migrações internacionais no Brasil.

Assim, os membros atuais do CNIg podem ser divididos nas seguintes categorias: representantes (i) do governo, (ii) dos trabalhadores, (iii) dos empregadores, (iv) da comunidade científica e tecnológica e (v) observadores, que congregam uma maior variedade de instituições representadas, permitindo, inclusive, a participação da sociedade civil nas discussões e deliberações do órgão.

QUADRO 3 – Membros do CNIg (2015).

Instituição	Tipo
Ministério do Trabalho e Emprego (MTE)	Governo
Ministério da Justiça (MJ)	Governo
Ministério das Relações Exteriores (MRE)	Governo
Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA)	Governo

Instituição	Tipo
Ministério da Saúde (MS)	Governo
Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC)	Governo
Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI)	Governo
Ministério da Educação (MEC)	Governo
Ministério do Turismo (MTur)	Governo
Central dos Trabalhadores e Trabalhadoras do Brasil (CTB)	Trabalhadores
Central Única dos Trabalhadores (CUT)	Trabalhadores
Força Sindical (FS)	Trabalhadores
União Geral dos Trabalhadores (UGT)	Trabalhadores
Central Geral dos Trabalhadores do Brasil (CGTB)	Trabalhadores
Confederação Nacional da Indústria (CNI)	Empregadores
Confederação Nacional do Comércio de Bens, Serviços e Turismo (CNC)	Empregadores
Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil (CNA)	Empregadores
Confederação Nacional do Transporte (CNT)	Empregadores
Confederação Nacional das Instituições Financeiras (CNF)	Empregadores
Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência (SBPC)	Comunidade Científica e Tecnológica
Comissão Nacional para População e Desenvolvimento (CNPd)	Observador
Instituto Migrações e Direitos Humanos (IMDH)	Observador
Organização Internacional do Trabalho (OIT)	Observador
Organização Internacional para as Migrações (OIM)	Observador
Secretaria de Políticas para as Mulheres da Presidência da República (SPM/PR)	Observador
Secretaria de Políticas de Previdência Social (SPPS/MPS)	Observador

Instituição	Tipo
Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República (SDH/PR)	Observador
Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (SEPPIR/PR)	Observador
Defensoria Pública da União (DPU)	Observador
Advocacia-Geral da União (AGU)	Observador
Departamento de Polícia Federal (DPF)	Observador
Agência Brasileira de Inteligência (ABIN)	Observador
Ministério Público Federal (MPF)	Observador
Ministério Público do Trabalho (MPT)	Observador

Fonte: Disponível em: <http://portal.mte.gov.br/data/files/8A7C816A4CD725BD014D2A1C62A-F413F/LISTA_DE_MEMBROS_CNlg_2015_SITE.pdf>. Acesso em: 20 abr. 2014. Adaptado.

O CONARE, por sua vez, também é órgão de deliberação coletiva, mas é parte integrante da estrutura do Ministério da Justiça (artigo 11 da Lei nº 9.474/1997). Dentro da competência do comitê encontram-se, entre outras, a análise do pedido de reconhecimento da condição de refugiado, a cassação da condição de refugiado e a orientação e coordenação das ações de proteção, assistência e apoio jurídico aos refugiados no Brasil (BRASIL, 1997).

Seus membros, de acordo com a lei brasileira de refúgio, que criou o órgão, são representantes (i) do Ministério da Justiça, (ii) do Ministério das Relações Exteriores, (iii) do Ministério do Trabalho e Emprego, (iv) do Ministério da Saúde, (v) do Ministério da Educação, (vi) do Departamento de Polícia Federal, (vii) de organização não governamental atuante na assistência e proteção dos refugiados no país e (viii) do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR) (BRASIL, 1997).

A exemplo do CNIg, o CONARE também ampliou a participação de órgãos governamentais e não governamentais em sua estrutura, sobretudo no que diz respeito às instituições da sociedade civil que trabalham diretamente com refugiados no Brasil. Atualmente, o CONARE é composto pelos seguintes membros:

QUADRO 4 – Membros do CONARE (2015).

Instituição	Tipo
Ministério da Justiça (MJ)	Governo
Ministério das Relações Exteriores (MRE)	Governo
Ministério do Trabalho e Emprego (MTE)	Governo
Ministério da Saúde (MS)	Governo
Ministério da Educação (MEC)	Governo
Departamento de Polícia Federal (DPF)	Governo
Defensoria Pública da União (DPU) ¹⁰	Governo
Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR)	Organismo Internacional
Instituto Migrações e Direitos Humanos (IMDH)	Sociedade Civil
Cáritas Arquidiocesana do Rio de Janeiro	Sociedade Civil
Cáritas Arquidiocesana de São Paulo ¹¹	Sociedade Civil

Fonte: BRASIL (1997) e informações recebidas da sociedade civil participante no órgão.

Para além das atividades relacionadas à participação em órgãos governamentais de deliberação coletiva, as organizações da sociedade civil, a exemplo das pastorais dos migrantes, das associações religiosas diversas e das ONGs, têm papel preponderante no atendimento jurídico, social e assistencial dirigido aos migrantes no país, sobretudo aos solicitantes de refúgio, e no acolhimento dos recentes fluxos de imigrantes haitianos para o Brasil.

Vale destacar que a 1ª COMIGRAR influenciou diretamente na ampliação da participação popular na formulação da atual política migratória brasileira, bem como na indicação das maiores demandas e percalços encontrados pelos migrantes no país, nos demais setores da sociedade brasileira, e contribuiu para disseminar o tema das migrações no Brasil.

Na Conferência, inclusive, foram eleitos representantes da sociedade civil para participarem do Comitê de Acompanhamento pela Sociedade Civil sobre Ações de Migração e Refúgio (CASC-Migrante), criado pela Portaria da SNJ de nº 455, de 19 de dezembro de 2013, diante da “necessidade de promover os princípios da transparência, da publicidade, da eficiência e da participação” (SECRETARIA

¹⁰ A DPU, o ACNUR e o IMDH são observadores, sem direito a voto.

¹¹ Suplente da Cáritas Arquidiocesana do Rio de Janeiro.

NACIONAL DE JUSTIÇA, 2013) e como forma de ampliação dos mecanismos participativos no monitoramento e na avaliação das políticas públicas.

O CASC-Migrante tem “caráter consultivo e orientador no âmbito das políticas, programas e ações para Migração e Refúgio da Secretaria Nacional de Justiça” (SECRETARIA NACIONAL DE JUSTIÇA, 2013), é presidido pelo titular da SNJ, pela direção do DEEST/MJ e, originalmente, por 14 organizações da sociedade civil.

QUADRO 5 – Membros do CASC-Migrante (Sociedade Civil).

Instituição da Sociedade Civil	Unidade da Federação (UF)	Região do País
Pastoral do Migrante do Amazonas	Amazonas	Norte
Instituto Migrações e Direitos Humanos (IMDH)	Distrito Federal	Centro-Oeste
Casa Latino-Americana (CASLA)	Paraná	Sul
Pastoral do Migrante do Paraná	Paraná	Sul
Associação Antônio Vieira (ASAV)	Rio Grande do Sul	Sul
Centro Zanmi	Minas Gerais	Sudeste
Cáritas Arquidiocesana do Rio de Janeiro	Rio de Janeiro	Sudeste
Centro de Defesa dos Direitos Humanos (CDDH)	Rio de Janeiro	Sudeste
Pastoral do Migrante do Rio de Janeiro	Rio de Janeiro	Sudeste
Cáritas Arquidiocesana de São Paulo	São Paulo	Sudeste
Conectas Direitos Humanos	São Paulo	Sudeste
Centro de Apoio ao Migrante (CAMI)	São Paulo	Sudeste
Centro de Direitos Humanos e Cidadania do Migrante	São Paulo	Sudeste
Missão Paz	São Paulo	Sudeste

Fonte: Secretaria Nacional de Justiça (2013). Adaptado.

Outro exemplo de iniciativa relacionada, mas não limitada à participação da sociedade civil na formulação e na consolidação das políticas migratórias no Brasil é a Rede Solidária para Migrantes e Refugiados (RedeMIR), fundada com o objetivo de fortalecer o papel das instituições não governamentais no trabalho com migrantes e refugiados no país. Em outubro de 2014, a RedeMIR

promoveu o X Encontro Nacional das Redes de Proteção, do qual participaram mais de 40 entidades. No evento foram consideradas as discussões promovidas na 1ª COMIGRAR, bem como as expectativas com o evento comemorativo dos 30 anos da Declaração de Cartagena sobre Refugiados nas Américas.¹²

A participação ativa da sociedade civil é igualmente importante na fase posterior à elaboração das políticas públicas. No que tange à consolidação das políticas migratórias, a sociedade civil desempenha papel fundamental na garantia e na busca pelos direitos dos migrantes no Brasil, a exemplo do acompanhamento de procedimentos junto aos órgãos responsáveis pelo reconhecimento das categorias migratórias e da orientação jurídica conferida de forma gratuita aos imigrantes, como desempenhado pelas pastorais dos migrantes, Cáritas, IMDH, entre outros.

O processo participativo busca, no contexto brasileiro e internacional atual, consolidar os direitos humanos dos migrantes, bem como o alcance de todos os direitos inerentes à pessoa, em consonância com a Constituição Federal e com os tratados internacionais ratificados pelo Brasil. A esse respeito, Patarra (2005, p. 24) destaca:

Hoje, é extremamente importante considerar o contexto de luta e compromissos internacionais assumidos em prol da ampliação e efetivação dos Direitos Humanos dos migrantes. É preciso reconhecer o novo, difícil e conflitivo papel dos Estados Nacionais e das políticas sociais em relação aos processos internacionais e internos de distribuição da população no espaço – cada vez mais desigual e excludente.

A partir de análise dos movimentos e organizações da sociedade civil e da sua interação com o poder público entre 2003 e 2006, Faria (2010, p. 202) afirma:

O surgimento, a disseminação e a reforma dos canais participativos presentes no cenário político brasileiro desde a década de 1990 são fundamentais para simultaneamente fortalecer o tecido social, abrir mais possibilidades de vocalização de novos interesses e identidades e alargar os limites do sistema político. Entretanto, [...] a presença desses canais não garante, por si só, que estas mesmas vozes serão incluídas nos processos decisórios destas mesmas sociedades. Para a construção de uma dinâmica cooperativa, que redunde em um processo inclusivo mais amplo, uma série de variáveis deve estar presente. Destacamos aqui, além da necessidade de uma sociedade civil ativa e atenta, a importância da presença de um conjunto de atores institucionais engajados na promoção e sustentação das inovações participativas em curso [...] [por

¹² Disponível em: <<http://www.acnur.org/t3/portugues/noticias/noticia/redemir-lanca-propostas-para-avancar-na-integracao-de-migrantes-e-refugiados/>>. Acesso: 10 dez. 2014.

isso] em que pese os avanços obtidos no que tange à incorporação das OSCs [organizações da sociedade civil] na discussão sobre as diretrizes governamentais, é necessário que esta incorporação torne-se de fato uma política de governo majoritariamente sustentada. Do contrário, esforços empreendidos até aqui para a construção e o aperfeiçoamento da participação nas políticas públicas [...] podem tornar-se marginais e seletivos, comprometendo, assim, as potencialidades inclusivas que estes mesmos esforços podem gerar.

Assim como nos demais processos participativos e nas conferências nacionais sobre temas relevantes das agendas social e política brasileiras, “a criação de novos espaços participativos, embora seja condição importante para assegurar uma dinâmica inclusiva efetiva, não é suficiente” (FARIA, 2010, p. 187). É imperativo, portanto, que espaços participativos democráticos permaneçam na estrutura do governo e que as sugestões e as experiências desses atores que atuam diretamente na implementação das políticas públicas sejam, de fato, consideradas na elaboração de novas políticas e diretrizes governamentais.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A CF/88 prevê a participação social nas políticas públicas como forma de exercício da democracia. No campo das migrações, há divergências constantes sobre a existência ou não de uma política migratória no país, posto que o governo brasileiro, desde a independência de Portugal em 1822, teve momentos de incentivo à imigração de estrangeiros para suprir as demandas do mercado de trabalho e também momentos de aplicação de regras mais rígidas para o ingresso de não nacionais em seu território.

Não obstante a falta de uma política migratória formalizada em lei, as ações dos órgãos governamentais responsáveis por temas de migrações e refúgio no país fornecem indicativo de que a ampliação de direitos promovida pela CF/88 supera, em alguns aspectos, as disposições mais rígidas do atual Estatuto do Estrangeiro (Lei nº 8.515/1980), sendo que a própria lei brasileira de refúgio (Lei nº 9.474/1997) é diretamente voltada para consagrar os direitos humanos dos solicitantes de refúgio e refugiados.

A gradual ampliação dos direitos dos estrangeiros no Brasil, somada ao processo participativo na elaboração de políticas públicas por meio das conferências nacionais, bem como ao aumento exponencial do fluxo de migrantes no Brasil na década de 2010, constitui o pano de fundo para a realização, no

ano de 2014, da primeira conferência nacional sobre o tema das migrações na história do país.

O processo participativo da 1ª COMIGRAR serviu de espaço para um debate social e governamental aprofundado sobre as oportunidades, os obstáculos enfrentados e as propostas de ação sobre migrações e refúgio no Brasil. A Conferência representou um amplo processo participativo de escuta da sociedade civil, incluindo os estrangeiros no Brasil e os brasileiros no exterior, e também de todos os níveis e órgãos do governo que trabalharam direta ou indiretamente com o tema das migrações e do refúgio nos 21 estados brasileiros mobilizados, contemplando todas as regiões geográficas do país.

A realização de 206 conferências preparatórias, entre os meses de fevereiro e março de 2014, no âmbito da 1ª COMIGRAR, com a participação superior a 5 mil pessoas, foi um claro indicativo do interesse de brasileiros, estrangeiros, instituições e governos de todas as Unidades da Federação de participar e de elaborar 2.618 propostas para um Plano Nacional sobre Migrações e Refúgio e uma Política Nacional de Migrações e Refúgio baseada nas reais demandas dos atores envolvidos, sobretudo dos migrantes.

Por meio da 1ª COMIGRAR, o Brasil reforçou a participação social nas políticas públicas, já iniciada pela representação da sociedade civil em órgãos governamentais deliberativos como o CNIg e o CONARE, e promoveu a ampliação do debate sobre migrações no país, contribuindo para identificar obstáculos e restrições de direitos enfrentados pela população migrante.

Por meio das propostas resultantes da 1ª COMIGRAR, o governo brasileiro busca elaborar uma política migratória baseada em ampla participação social e, sobretudo, garantir que essa política venha a ser posta em prática e consolidada de acordo com as necessidades reais da população migrante no país. Em outras palavras,

Nosso foco e diretiva para esta primeira Conferência é a **construção e o reconhecimento de direitos, a incorporação da realidade migratória à rotina dos diversos serviços públicos em todos os níveis federativos, o refinamento e qualificação dos serviços migratórios prestados pelo país, a ampliação desses serviços, o aprofundamento dos diagnósticos relacionados às demandas e anseios das comunidades migrantes no país e comunidades brasileiras no exterior, a criação de mecanismos para prevenir e abordar graves violações de direitos da pessoa migrante, a obtenção de subsídios para viabilizar a prestação de mais e melhores serviços públicos nesse âmbito, a eliminação de barreiras de acesso, a propositura de estratégias para atendimento igualitário nos moldes da Constituição Federal, o fortalecimento dos institutos protetivos do refúgio, do asilo, da proteção do apátrida, bem como de outras formas de proteção humanitária, além do aprimoramento de**

uma governança institucionalizada para políticas que favoreçam a rápida inserção da pessoa migrante no Brasil, do emigrante brasileiro retornado, do recém-naturalizado, bem como da manutenção dos vínculos de pertinência e cidadania do brasileiro migrante no mundo (SECRETARIA NACIONAL DE JUSTIÇA, 2014d, p. 2, grifos nossos).

Os objetivos da 1ª COMIGRAR foram ambiciosos e a resposta da sociedade foi bastante representativa das dificuldades pelas quais a população migrante passa no Brasil e no exterior. Sobretudo em tempos de intensidade dos fluxos migratórios e de alta restrição migratória nos países mais desenvolvidos, é imprescindível que o poder público utilize os dados e sugestões colhidos durante o processo da Conferência no seu plano e na estratégia de governo, de modo a trazer benefícios para a população migrante no Brasil e, com isso, não permitir que a experiência da COMIGRAR se torne um processo vazio e sem impactos sociais relevantes.

Espera-se que o processo participativo iniciado pela 1ª COMIGRAR torne-se constante e consolide-se como um espaço eficaz para a identificação de demandas e soluções, a exemplo do que já foi realizado em conferências nacionais depois do advento da CF/88. A consagração da democracia participativa no tema das migrações e do refúgio é processo imprescindível para se efetivar a garantia dos direitos dos migrantes no país e para que o Brasil, definitivamente, venha a ter políticas públicas claras e bem delineadas sobre migrações e refúgio.

REFERÊNCIAS

- AVRITZER, Leonardo; SOUZA, Clóvis Henrique Leite de. *Conferências Nacionais: atores, dinâmicas participativas e efetividades*. Brasília: IPEA, 2013.
- BOBBIO, Norberto. *Qual socialismo?* 3. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.
- BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 5 de outubro de 1988. *Diário Oficial da União*, 5 out. 1988.
- _____. Decreto nº 86.715, de 10 de dezembro de 1981 – Regulamenta a Lei nº 6.815, de 19 de agosto de 1980, que define a situação jurídica do estrangeiro no Brasil, cria o Conselho Nacional de Imigração e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, 11 dez. 1981.

_____. Decreto nº 8.243, de 23 de maio de 2014 – Institui a Política Nacional de Participação Social (PNPS) e o Sistema Nacional de Participação Social (SNPS) e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, 26 maio 2014a.

_____. Lei nº 9.474, de 22 de julho de 1997 – Define os Mecanismos para a Implementação do Estatuto dos Refugiados de 1951 e determina outras providências. *Diário Oficial da União*, 23 jul. 1997.

_____. Portaria nº 36 da Secretaria-Geral da Presidência da República, de 11 de novembro de 2014 – Institui o ambiente virtual de participação social Participa.br. *Diário Oficial da União*, 12 nov. 2014b.

CHAUÍ, Marilena. *Convite à Filosofia*. São Paulo: Ática, 2000.

CLARO, Carolina de Abreu Batista. As Migrações Internacionais no Brasil sob uma Perspectiva Jurídica: análise da legislação brasileira sobre estrangeiros entre os séculos XIX e XXI. *Cadernos do Observatório das Migrações Internacionais*, Brasília, v. 1, n. 1, p. 119-210, 2015.

FARIA, Cláudia Feres. Estado e Organizações da Sociedade Civil no Brasil Contemporâneo: construindo uma sinergia positiva? *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, v. 18, n. 36, p. 187-204, jun. 2010.

MÁRMORA, Lelio. Modelos de Gobernabilidad Migratoria. La perspectiva política en América del Sur. *Revista Internacional de Movilidad Humana*, Brasília, ano XVIII, n. 35, p. 71-92, jul./dez. 2010.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. Portaria Interministerial nº 898, de 28 de maio de 2014 – Dispõe sobre a 1ª Conferência Nacional sobre Migrações e Refúgio (1ª COMIGRAR). Disponível em: <http://www.participa.br/articles/public/0007/4631/Portaria_898_1_comigrar.pdf>. Acesso em: 13 fev. 2015.

MORONI, José Antônio. *O Direito à Participação no Governo Lula*. 32nd International Conference on Social Welfare, 2006. Disponível em: <http://www.icsw.org/global-conferences/Brazil2006/papers/jose_antonio_moroni.pdf>. Acesso: 13 mar. 2014.

PATARRA, Neide Lopes. *Brasil: país de imigração?* 2012. Disponível em: <<http://oestrangeirodotorg.files.wordpress.com/2012/08/brasi-pais-de-imigrac3a7c3a3opatarra.pdf>> . Acesso em: 6 mar. 2014.

_____. Migrações Internacionais de e para o Brasil Contemporâneo: volumes, fluxos, significados e políticas. *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, v. 19, n. 3, p. 23-33, jul./set. 2005.

REIS, Rossana Rocha. A Política do Brasil para as Migrações Internacionais. *Contexto Internacional*, Rio de Janeiro, v. 33, n. 1, p. 47-69, jan./jun. 2011.

SANTOS, Boaventura de Sousa; AVRITZER, Leonardo. Introdução - Para ampliar o cânone democrático. In: SANTOS, Boaventura de Sousa (Org.). *Democratizar a Democracia: Os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002. p. 39-82. Coleção Reinventar a Emancipação Social: Para novos manifestos.

SECRETARIA NACIONAL DE ARTICULAÇÃO SOCIAL. *Conferências Nacionais*. Brasília, 2014. Disponível em: <<http://www.secretariageral.gov.br/participacao-social/conferencias>>. Acesso: 4 fev. 2015.

SECRETARIA NACIONAL DE JUSTIÇA – SNJ. *Caderno de Propostas*. 1ª Conferência Nacional sobre Migrações e Refúgio. Brasília: SNJ, maio 2014a.

_____. *Caderno de Propostas Pós-Etapa Nacional*. 1ª Conferência Nacional sobre Migrações e Refúgio. Brasília: SNJ, jun. 2014b.

_____. *Manual Metodológico*. 1ª Conferência Nacional sobre Migrações e Refúgio. Brasília: SNJ, jan. 2014c.

_____. Portaria nº 455, de 19 de dezembro de 2013 – Criação do Comitê de Acompanhamento pela Sociedade Civil sobre ações de Migração e Refúgio (CASC-Migrante) da Secretaria Nacional de Justiça. *Diário Oficial da União*, 20 dez. 2013.

_____. *Regimento Interno da 1ª Conferência Nacional sobre Migrações e Refúgio* – COMIGRAR. Disponível em: <http://www.participa.br/articles/public/0007/4446/Regimento_interno_COMIGRAR_2014_etapa_nacional_final__1_.pdf> . Acesso em: 13 fev. 2015.

_____. *Texto Base* – COMIGRAR. 1ª Conferência Nacional sobre Migrações e Refúgio. Brasília: SNJ, jan. 2014d.

SEYFERTH, Giralda. Imigração e Nacionalismo: o discurso da exclusão e a política imigratória no Brasil. In: Comissão Nacional de População e Desenvolvimento – CNPD. *Migrações Internacionais: contribuições para políticas*. Brasília: CNPD, 2001, p. 137-150.

SICILIANO, André Luiz. *A Política Migratória Brasileira: limites e desafios*. 59 fl. Dissertação de Mestrado, Instituto de Relações Internacionais, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013.

SIMÕES, Gustavo da Frota. *Documento com Sistematização das Propostas Mapeadas do Sistema de Conferências Anteriores do Projeto Promoção de Direitos no Contexto da Política Migratória Brasileira (Produto 2)*. Brasília, 21 out. 2013. Disponível em: <http://www.participa.br/articles/public/0006/3870/Sistematiz_Propostas_Mapeadas.pdf>. Acesso em: 10 set. 2014.

SPRANDEL, Marcia Anita. Marcos Legais e Políticas Migratórias no Brasil. In: PRADO, Erlan José Peixoto; COELHO, Renata (Org.). *Migrações e Trabalho*. Brasília: Ministério Público do Trabalho, 2015. p. 41-54.

VENTURA, Deisy; ILLES, Paulo. Qual a política migratória do Brasil? *Le Monde Diplomatique Brasil*, mar. 2012. Disponível em: <<http://www.diplomatique.org.br/artigo.php?id=1121>>. Acesso em: 6 mar. 2014.

ATORES E SABERES NA CONFERÊNCIA SOBRE MIGRAÇÕES E REFÚGIO DO DISTRITO FEDERAL: PROPOSTAS DE MUDANÇA NA POLÍTICA MIGRATÓRIA BRASILEIRA¹

*Elizabeth Ruano*²

*Tuila Botega*³

INTRODUÇÃO

Neste trabalho apresenta-se uma análise da primeira Conferência sobre Migrações e Refúgio realizada no Distrito Federal, entre janeiro e março de 2014, com destaque para a descrição do processo conferencial, dos atores envolvidos e das propostas construídas. A importância deste estudo radica em que, a partir do governo Lula (2003-2010), as conferências nacionais se firmaram como a principal política participativa do governo federal brasileiro (SOUZA et al., 2013; AVRITZER, 2013). Ou seja, as conferências constituem mecanismos de promoção de participação política e formas legítimas e institucionalizadas de interlocução entre o Estado e a sociedade.

Uma análise deste tipo é pertinente porque faltam estudos acadêmicos que contribuam para a compreensão do Distrito Federal como um “polo de atração silencioso” (DUTRA, 2013) da migração internacional. O Censo de 2010 mostrou um total de 9.010 migrantes internacionais com presença na Área Metropolitana de Brasília. Dezesete por cento desses migrantes declararam

¹ Este texto foi desenvolvido com recursos da linha de pesquisa sobre *Migrações e Direitos Humanos* do Centro Scalabriniano de Estudos Migratórios (CSEM). O trabalho visa contribuir na produção de dados empíricos que iluminem a compreensão da especificidade das migrações internacionais na Área Metropolitana de Brasília.

² Doutora em Ciências Sociais, com especialidade em estudos comparados sobre as Américas (CEPPAC - UnB). Pesquisadora do Centro Scalabriniano de Estudos Migratórios (CSEM). Email: elizabeth@unb.br.

³ Mestre em Ciências Sociais pelo Centro de Pesquisa e Pós-Graduação sobre as Américas – CEPPAC da Universidade de Brasília. Pesquisadora do Centro Scalabriniano de Estudos Migratórios e do Observatório das Migrações Internacionais – Obmigra. Email: tuilabotega@gmail.com.

origem latino-americana, da Colômbia, Argentina, Bolívia, Paraguai e Chile (IBGE, 2010, MARCHESE, 2013). Contudo, esses dados não revelam a intensificação dos fluxos migratórios evidenciada nas últimas décadas. Situação que dá vazão à ideia de que nessa região a presença dos migrantes internacionais restringe-se à migração diplomática.

O fato desses dados oficiais não revelarem o estágio atual da migração internacional no Distrito Federal impacta as decisões governamentais. Os lineamentos de convocação da primeira Conferência sobre Migrações e Refúgio (COMIGRAR) privilegiaram as regiões com fluxos migratórios expressivos, as grandes metrópoles, como São Paulo e Rio de Janeiro, as regiões fronteiriças (Foz do Iguaçu) ou com relevância pela mobilidade na região sul-americana (Manaus) (GRANJA, 2014).

A COMIGRAR surge em um contexto político e social favorável demarcado pelos seguintes aspectos. Em primeiro lugar, há consenso de que o Estatuto do Estrangeiro, instrumento normativo que indica os parâmetros para o controle da imigração e norteia a política imigratória brasileira, encontra-se aquém das migrações contemporâneas. Essa lei, datada do período da ditadura militar, apresenta ênfase na preocupação com a segurança nacional e ignora a proteção dos direitos dos imigrantes. Em resposta, cursam no Congresso Nacional projetos de lei para uma nova política migratória brasileira. Em segundo lugar, o Brasil experimenta o crescimento da entrada, regular ou não, de migrantes e refugiados e o retorno de brasileiros do exterior. Esses aspectos, entre outros, configuram um cenário complexo da migração contemporânea no Brasil.

A análise aqui apresentada busca refletir sobre o processo conferencial que permitiu a elaboração de propostas para subsidiar a reformulação da política migratória brasileira. O estudo se apoiou no relatório institucional elaborado pelo CSEM (2014) e na observação participante que focou a dinâmica das três conferências preparatórias no Distrito Federal: a regional Sobradinho⁴, a regional Samambaia⁵ e a regional Gama.⁶ Também se observaram a conferência

⁴ Convocou as cidades de Fercal, Paranoá, Itapoá, Planaltina, Brasília, Lago Sul, Lago Norte, Varjão, Jardim Botânico e São Sebastião. Conforme consta no relatório dessa conferência (CSEM, 2014a), os termos “regional” e “cidade” foram adotados nos documentos oficiais de convocação. É pertinente lembrar que para fins de descentralização e coordenação de serviços públicos, conforme a Lei nº 4.545/1964, o Distrito Federal é dividido em Regiões Administrativas. O decreto nº 456, de 21 de outubro de 1965, estabeleceu uma numeração sequencial para as ditas regiões administrativas: Brasília-RA I; Gama-RA II; Taguatinga-RA III; Brazlândia-RA IV; Sobradinho-RA V; Planaltina-RA VI; Paranoá-RA VII e Jardim-RA VIII. Contudo, o planejamento urbano do Distrito Federal, “em sua condição de instrumento técnico e político, vem enfrentando dificuldades operacionais e de manipulação dos dados” (COSTA, 2011, p. 29).

⁵ Voltada para as cidades de Ceilândia, Taguatinga, Águas Claras, Brazlândia, Estrutural, SCIA, SAI, Vicente Pires, Sudoeste, Cruzeiro, Candangolândia, Núcleo Bandeirante, Park Way e Guará.

⁶ Inclui as regiões administrativas de Santa Maria, Recanto das Emas e Riacho Fundo I e II.

livre convocada pelo CSEM e a Conferência do Distrito Federal, convocada pelo governo local em parceria com instituições da sociedade civil.

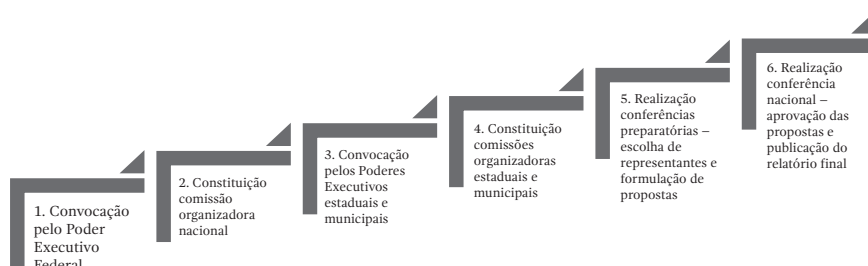
Este trabalho foi estruturado em três itens além desta introdução. Na primeira parte apresenta-se uma análise do processo de articulação e mobilização interinstitucional para a realização da Conferência sobre Migrações e Refúgio no Distrito Federal em diálogo com a literatura sobre o processo conferencial. Na segunda parte se analisa o perfil e os saberes dos participantes, buscando explorar sua diversidade. Os saberes dos atores, na perspectiva de Sintomer (2010), enquadram-se em conjuntos epistêmicos que denotam limites e tensões. Indaga-se em que medida os saberes dos atores facilitaram a dialogicidade em favor da elaboração de propostas para promover a integração das temáticas migratórias nas políticas públicas brasileiras. O trabalho é encerrado com as considerações finais, nas quais se busca destacar ensinamentos para futuras conferências.

A 1ª COMIGRAR NO DISTRITO FEDERAL: DESCRIÇÃO DO PROCESSO CONFERENCIAL

A 1ª COMIGRAR adotou o desenho institucional das conferências nacionais realizadas nas últimas décadas no Brasil. Esse processo conferencial é escalonado, isto é, começa localmente – no bairro, município ou estado –, e prossegue no âmbito nacional. Nas conferências locais se discutem as propostas de base para a discussão e se elegem os representantes para a etapa nacional (MATEOS, 2011; SILVA, 2009). Em suma, em dito desenho institucional das conferências são comuns as seguintes características: i) convocação pelo poder Executivo; ii) ocorrência de etapas preparatórias em uma estrutura escalonada; e iii) formulação de propostas e seleção de representantes para as etapas seguintes (SOUZA et al., 2013).

A figura seguinte ilustra a dinâmica do processo conferencial conferindo destaque para as seguintes etapas: 1) convocação pelo Poder Executivo Federal; 2) constituição da comissão organizadora nacional; 3) convocação pelos Poderes Executivos Estaduais e Municipais; 4) constituição das comissões organizadoras estaduais e municipais; 5) realização das conferências preparatórias; e 6) realização da conferência nacional (AVRITZER; SOUZA, 2013).

FIGURA 1. Etapas do processo conferencial.



Fonte: adaptado de Souza *et al.* (2013).

Na 1ª COMIGRAR, a convocação oficial foi liderada pela comissão organizadora nacional (CON). A Portaria Interministerial nº 898, de 28 de maio de 2014, formalizou essa convocação na liderança do Poder Executivo Federal. Ratificou o caráter consultivo, instaurou o ministro da Justiça como presidente e o secretário Nacional da Justiça como vice-presidente dessa conferência. Notificou a obrigatoriedade do regimento interno e informou que as despesas seriam encarregadas ao orçamento desse ministério. Previamente, entre outubro e novembro de 2013, estruturou-se a Plataforma da Conferência⁷, principal veículo de divulgação, cujo lançamento ocorreu durante a 1ª Conferência Municipal sobre Migrações de São Paulo, em dezembro de 2013.

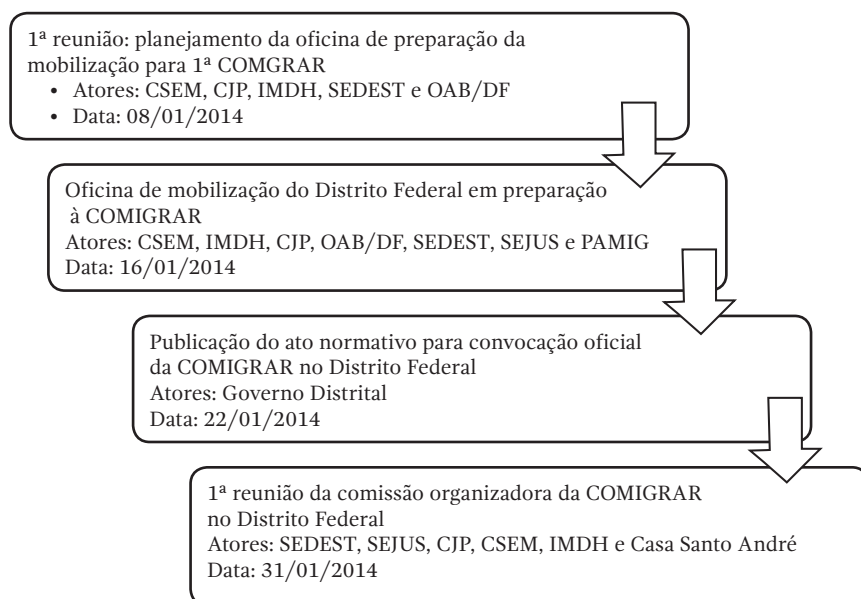
A mobilização inicial em favor da realização da Conferência sobre Migrações e Refúgio realizada no Distrito Federal foi liderada por organizações da sociedade civil que têm alguma ligação e uma importante atuação no que diz respeito ao tema migratório. São elas: Centro Scalabriniano de Estudos Migratórios (CSEM), Comissão Justiça e Paz da Arquidiocese de Brasília (CJP) e Instituto Migrações e Direitos Humanos (IMDH). Essas organizações exploraram a expertise e proximidade com os migrantes para estabelecer sinergias junto ao governo distrital buscando concretizar a realização da Conferência sobre Migrações e Refúgio no Distrito Federal. Os dados oficiais sobre os fluxos migratórios e a presença de migrantes internacionais na região também foram importantes para justificar dita demanda.

Houve previamente uma fase de articulação entre essas organizações da sociedade civil objetivando pautar a migração e o refúgio na agenda do governo distrital. Há que destacar que dita articulação interinstitucional prévia (vide Figura 2) esteve motivada pelo anseio da realização da etapa local da

⁷ www.participa.br/comigrar/.

1ª COMIGRAR no Distrito Federal. A análise aqui apresentada mostrará que essa mobilização da sociedade civil foi determinante para reverter o quadro sociopolítico de invisibilidade da migração e do refúgio na agenda governamental no âmbito local. A realização de uma reunião e de uma oficina foi a estratégia metodológica mediante a qual se avançou na aproximação ao tema e na sensibilização de atores em torno da realização dessa conferência.

FIGURA 2. Articulação interinstitucional prévia ao processo conferencial no Distrito Federal.



Fonte: Autoria própria, a partir de CSEM (2014).

Após a divulgação da conferência nacional e a articulação das organizações da sociedade civil que lidam com temas de migração no DF, o CSEM, IMDH, CJP, a Pastoral dos Migrantes da Arquidiocese de Brasília (PAMIG) e a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB/DF), juntamente com a Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social e Transferência de Renda (SEDEST) e a Secretaria de Justiça (SEJUS), realizaram a *Oficina de Mobilização do Distrito Federal em preparação à COMIGRAR*. Esse evento buscou o engajamento e a geração de processos participativos e organizativos em nível local (CSEM, 2014).

A oficina aconteceu no dia 16 de janeiro de 2014. Foram convidadas entidades da sociedade civil, da academia e do governo que apresentavam, direta

ou indiretamente, vínculos com a migração e o refúgio no Distrito Federal. Ao total, compareceram 30 participantes. Há que se destacar a capacidade de convocatória da fase de articulação institucional mediante a qual se ampliou significativamente a participação de novos atores: Universidade de Brasília (CEPPAC/UnB), CÁRITAS, Conselho Regional de Psicologia (CRP/DF) e Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB) (CSEM, 2014).

A programação dessa oficina abarcou um momento de acolhida pelas instituições promotoras, a apresentação do manual metodológico da COMIGRAR e do contexto migratório no Distrito Federal. O debate desses conteúdos norteou a conformação de cinco grupos de trabalho encarregados de formular alternativas para efetivar a realização da primeira Conferência do Distrito Federal de Migrações e Refúgio. Os grupos formados e suas atribuições são descritos a seguir:

1. Grupo de trabalho Organização: SEDEST, SEJUS, CSEM, IMDH, CPJ.
Atribuições: convocação oficial, logística, secretaria, alimentação, transporte e estadia, facilitar a comunicação e gerir parcerias;
2. Grupo de trabalho Mobilização: SEDEST, PAMIG.
Atribuições: identificar estratégias de mobilização, definir mecanismos para contatar migrantes, definir veículos de mobilização, preparar listas dos atores;
3. Grupo de trabalho Gestão de informação: CEPPAC/UnB; PAMIG; CSEM.
Atribuições: elaboração de formulários e relatórios para submeter à plataforma COMIGRAR, filtrar informações de modo a garantir o foco, sistematizar as propostas de forma adequada e didática cuidando da linguagem utilizada e atendo-se aos eixos temáticos preestabelecidos;
4. Grupo de trabalho Comunicação e Mídia: IMDH; CSEM, CPJ.
Atribuições: divulgar a COMIGRAR, envolver a mídia na divulgação da COMIGRAR para desmitificar preconceitos; relacionar a COMIGRAR com a Campanha do Coração Azul e a Campanha da Fraternidade;
5. Grupo de trabalho Conteúdo/metodologia: CEPPAC/UnB; SEDEST; IMDH, CSEM, CÁRITAS.
Atribuições: Realizar até quatro eventos da COMIGRAR no Distrito Federal, enviar propostas mediante conferências virtuais e livres, simplificar a participação na COMIGRAR (CSEM, 2014).

A conformação desses grupos sugere que tal segmentação foi orientada pelas dimensões conhecimento e expertise que detém cada uma das organizações participantes da etapa de articulação interinstitucional. É fundamental destacar que a oficina foi um exercício coletivo para pensar e planejar a realização da COMIGRAR no Distrito Federal. A partir dessa etapa, diversos sujeitos coletivos ganharam destaque na Conferência sobre Migrações e Refúgio realizada no Distrito Federal.

No âmbito das conferências no Brasil, esses atores são chamados de sujeitos coletivos. Essa noção, conforme Cunha (2013), inclui representações diversas e organizações atuantes em determinado campo social. Nas conferências, esses sujeitos coletivos buscam representar as visões diversas e plurais dos grupos organizados, visando materializá-las mediante políticas públicas. Na formulação de políticas, o Estado prioriza a interação com sujeitos coletivos. Dita preferência indica uma modalidade de enquadramento e processamento dos atores sociais mediante a qual se tornam visíveis os demandantes de políticas públicas.

O manual metodológico da COMIGRAR enfatizou a importância de convocar sujeitos coletivos que vivenciam a realidade da migração no Brasil (PETACCIA et al., 2014; GRANJA, 2014). Essa ênfase remete à discussão acadêmica sobre a importância dos “saberes” – “do utilizador”, da “expertise por delegação” e do “saber profissional difuso” – no processo conferencial. Nessa ordem, Sintomer (2010) apresenta uma classificação desses saberes, que se mostra pertinente para a reflexão aqui proposta. Segundo o autor, esses saberes podem ser estudados a partir de três conjuntos epistêmicos: 1) “a razão comum”, 2) “a expertise do cidadão” e 3) “o saber político”, conforme se encontra ilustrado na figura 3.

FIGURA 3. Conjuntos epistêmicos aplicáveis às dinâmicas de participação.



Fonte: elaboração própria a partir de Sintomer (2010).

O primeiro conjunto diz respeito a uma razão acessível a todas as pessoas e derivada da experiência cotidiana. Essa categoria apresenta duas vertentes: a) “o saber do utilizador”, que é um conhecimento local ou microssetorial – “por exemplo, a pessoa que calça o sapato é quem sabe se lhe aperta e onde lhe aperta”; b) o “bom senso”, que diz respeito à capacidade de julgamento desapaixonado, não sistemático e, predominantemente, desinteressado – por exemplo, experiência dos cidadãos comuns como júris no âmbito judiciário (SINTOMER, 2010, p. 138).

O segundo conjunto, “a expertise do cidadão”, se refere a um saber técnico com caráter sistêmico e predomínio de conceitos abstratos. Nessa categoria há que diferenciar três tipos de conhecimento (SINTOMER, 2010, p. 142-144):

- a. “saber profissional difuso”, que denota um saber profissional que pode ser aplicado no trabalho ou fora dele. O saber do assistente social que debate as políticas públicas para os migrantes seria um exemplo. Essa expertise tende a evoluir com o aprimoramento dos sistemas de ensino na sociedade do conhecimento. Nos processos participativos, o saber profissional dos intelectuais tem um peso maior que o saber profissional manual;

b. “expertise por delegação” designa os conhecimentos técnicos ou profissionais que resultam da delegação estatal de determinadas tarefas a atores não governamentais ou do reconhecimento estatal da utilidade pública de certa atividade. Esse conhecimento se apoia diretamente na proximidade social e cultural com o “saber do utilizador”. Esse tipo de expertise é marcado por uma tensão inerente: quanto maior a profissionalização desse saber, maior a distância com suas bases ou detentores do “saber do utilizador”. Para esse autor, esse saber pode ser extremamente eficiente do ponto de vista técnico, dada a capacidade, flexibilidade e menor burocracia dos órgãos não governamentais. No entanto, há que ponderar a dita capacidade dessas organizações, que, habitualmente, enfrentam dificuldades orçamentárias para garantir a sustentabilidade e abrangência das suas ações;

c. “contra-análise” surge da necessidade de abrir o debate e alargá-lo para além do círculo habitual. Revela controvérsias técnicas ou científicas que indicam que a opinião dos experts não constitui uma “verdade absoluta”, podendo suscitar desdobramentos indesejados ou imprevistos. Desse modo, se reconhece que dita expertise é influenciada por fatores culturais e políticos que denunciam a não neutralidade das ciências e das técnicas. A contra-análise pressupõe a realização de vários diagnósticos e a elaboração de diversas soluções que contribuam para a melhor compreensão dos fenômenos em análise.

É importante destacar que a COMIGRAR, de vários modos, confirmou a importância de ampliar o debate sobre a política migratória brasileira gerando espaços e trocas com diferentes atores.

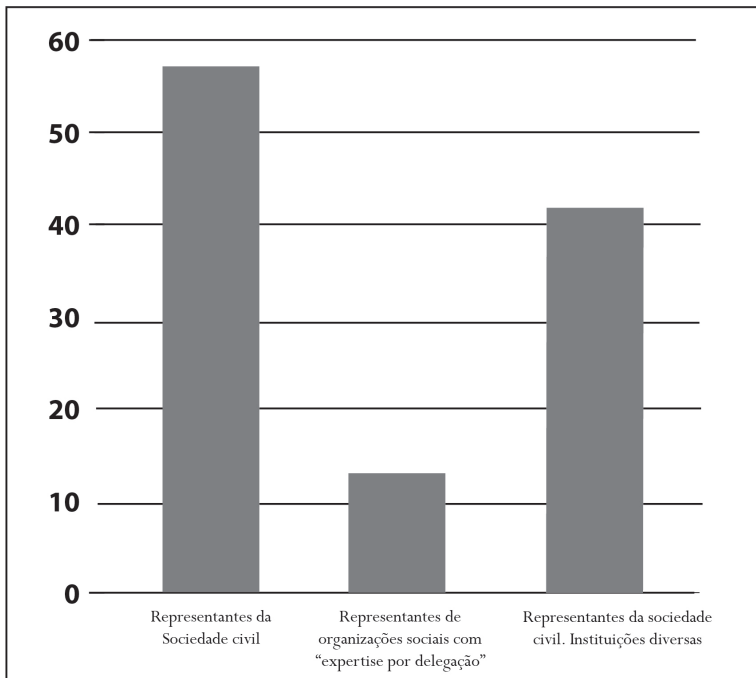
Segundo Sintomer (2010), o “saber político” constitui o terceiro conjunto epistêmico na abordagem dos saberes nos processos participativos. Esse saber resulta do envolvimento do cidadão nos problemas do seu entorno social. Os processos participativos aparecem como escolas de cidadania onde a reflexão coletiva – aprendizagem, análise e interação com outros atores – permite desenvolver conhecimentos que contornam a “divisão do trabalho entre aqueles que sabem e aqueles que aprendem”. Os portadores desse saber tornam-se profissionais da política, assemelhando-se com os políticos e altos funcionários. Tal situação constitui uma ameaça potencial que pode gerar distanciamento entre o detentor do saber político e suas bases (SINTOMER, 2010, p. 149).

A expertise por delegação conquistada pelas organizações da sociedade civil que conhecem de perto a realidade da migração no Brasil tem sido reconhecida oficialmente. Segundo Granja (2014, p. 9), os avanços mais importantes na área das migrações, e especialmente do refúgio no país,

têm sua trajetória no protagonismo dos diversos movimentos, grupos e organizações da sociedade civil. Foram estes que encamparam bandeiras, chegando mesmo a serem precursores de temas protetivos no país, internalizando regimes internacionais como a Convenção Internacional sobre Refúgio, e introduzindo melhores práticas.

O gráfico seguinte mostra a participação das organizações que possuem “expertise por delegação” no âmbito da conferência sobre migrações e refúgio no Distrito Federal. Apesar da menor proporção em relação ao total de atores da sociedade civil, sua atuação foi determinante para a realização dessa conferência.

GRÁFICO 1. A “expertise por delegação” na conferência do Distrito Federal.



Fonte: autoria própria, a partir de CSEM (2014).

As organizações da sociedade civil conquistaram dita expertise por delegação em diferentes cenários de defesa dos direitos dos migrantes no país. Essa defesa surge, em alguma medida, em resposta ao desrespeito desses

direitos, principalmente, pelo próprio Estado-Nação. A ausência de garantias que reconheçam os direitos desse segmento social poderia ser explicada na ênfase da criminalização da migração nas políticas migratórias existentes. A expertise por delegação retoma o “saber do utilizador” tornando-o eficaz para confrontar as ausências e incoerências na ação governamental.

Retomando a análise da dinâmica da *Oficina de Mobilização do Distrito Federal em preparação à COMIGRAR*, é pertinente citar que a convocatória de atores que vivenciam a migração, aqueles que detêm o “saber do utilizador”, constituiu um desafio para a organização dessa conferência no Distrito Federal. Durante a convocatória, alertou-se que os migrantes em situação irregular de documentação iriam se sentir receosos em participar, ficando excluídos do processo. Diante desse empecilho, a alternativa disponível consistia em aproveitar os meios institucionais oficiais como estratégia de divulgação. Os veículos de convocatória acionados foram cartas, reuniões presenciais, e-mail, telefone e redes sociais. Prepararam-se listas de instituições e pessoas priorizadas para a divulgação do evento em Brasília (CSEM, 2014).

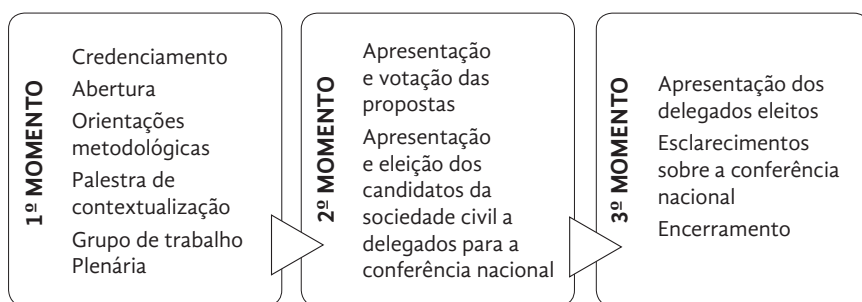
Outro desafio importante para a comissão organizadora do Distrito Federal consistiu em materializar a convocação oficial da conferência local. Segundo o manual metodológico, a convocação deveria ser realizada pelo Poder Executivo local, mediante ato normativo publicado oficialmente (PETACCIA et al, 2014). Graças à coordenação e liderança da SEDEST e SEJUS, o governo do Distrito Federal publicou a Portaria Conjunta Nº 01, de 22 de janeiro de 2014. Mediante esse ato normativo, estabeleceram-se os parâmetros para a convocação e se constituiu oficialmente a Comissão Organizadora da Conferência sobre Migrações e Refúgio no Distrito Federal.

É pertinente incluir uma reflexão sobre a dimensão temporal do processo conferencial no âmbito local. A convocação do processo de mobilização local iniciou em janeiro de 2014, tendo o 31 de março como a data-limite para a realização das conferências locais. Dois meses constituem uma margem curta de tempo para dinamizar processos de mobilização, principalmente em regiões como o Distrito Federal, onde as migrações e o refúgio constituem temáticas com certo grau de novidade. Esse entrave temporal foi reconhecido pelos atores que lideraram o processo conferencial no Distrito Federal. A “boa relação com o governo do Distrito Federal” constituiu o “recurso disponível” para dinamizar esse processo (CSEM, 2014). Ou seja, os capitais relacional e político foram determinantes para contornar o tempo limitado para tal empreendimento.

O processo conferencial realizado no Distrito Federal atendeu às orientações do manual metodológico (PETACCIA et al., 2014), conforme a Figura 4. Esse processo foi constituído por três conferências preparatórias e pela

conferência do Distrito Federal. Em cada um desses eventos foram comuns os seguintes momentos: i) primeiramente, a inscrição dos participantes, a solenidade de abertura, a realização de uma palestra de contextualização sobre as migrações e refúgio, a formação de grupos de trabalho e a plenária para apresentação de propostas; ii) um segundo momento destinado ao processo de votação de propostas e à eleição de delegados para a conferência nacional; iii) por fim, a apresentação dos delegados eleitos e esclarecimentos sobre a conferência nacional.

FIGURA 4. Fases da 1ª Conferência de Migrações e Refúgio do Distrito Federal.



Fonte: autoria própria, a partir de Petaccia et al. (2014).

A adoção desse padrão sugere a autonomia relativa do processo conferencial. A obrigatoriedade das orientações do manual foi justificada pela necessidade de garantir a qualidade do processo em todos os níveis territoriais. Porém, além das questões de ordem metodológica, a padronização desse processo denota a tendência à homogeneização no Estado moderno. De outro lado, denota a predominância do “saber profissional” no processo conferencial. Esse processo e a ação estatal em geral, conforme Lipsky (1980) e Scott (1998), são influenciados pela visão de mundo dos burocratas encarregados de direcionar e priorizar atos e recursos.

O manual metodológico também determinou os eixos temáticos que orientaram o diagnóstico e a problematização nos grupos de trabalho durante o processo conferencial. Os grupos predefinidos foram 1) igualdade de tratamento e acesso a serviços e direitos, 2) inserção social, econômica e produtiva, 3) cidadania cultural e reconhecimento da diversidade, 4) abordagem de violações de direitos e meios de prevenção e proteção e 5) participação social e cidadã, transparência e dados (CSEM, 2014).

Segundo a organização da COMIGRAR, esses eixos retomaram os temas recorrentes em fóruns, seminários e consultas que discutiram as mudanças

necessárias nas políticas para migrantes no Brasil (GRANJA, 2014). No entanto, a formulação definitiva esteve direcionada por detentores do “saber profissional” vinculados ao Ministério da Justiça, ao Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e à Organização Internacional para as Migrações (OIM) (BRASIL, 2014b).

A adoção do manual metodológico buscava a uniformidade tanto das fases do processo quanto dos eixos de debate nos grupos de trabalho. Esse enquadramento revela a centralidade da dimensão normativa ou metodológica no processo conferencial. Porém, o regimento interno da conferência do Distrito Federal (BRASIL, 2014c) determinou a constituição de grupos de trabalho diferenciados: i) migrantes; ii) imigrantes; iii) refugiados; iv) tráfico de pessoas; v) população em situação de rua; e vi) brasileiros retornados. A partir dessa mudança, poder-se-ia inferir que se buscou incorporar as especificidades locais no debate que objetivava a reformulação da política nacional sobre migrações e refúgio.

Na trilha das especificidades desses debates se citam a seguir aspectos relevantes observados nas três conferências preparatórias e na conferência do Distrito Federal. Na conferência preparatória realizada na cidade de Samambaia (DF), houve uma importante participação dos beneficiários dos serviços do Centro de Referências de Assistência Social (CRAS), principalmente pessoas em situação de rua. Além do estranhamento diante da temática das migrações e refúgio, houve reclamações pelo conteúdo dos eixos temáticos. A queixa recorrente indicava que os eixos predefinidos não permitiam discutir temas mais próximos à realidade dos participantes. Algumas propostas construídas privilegiaram o melhoramento dos serviços oferecidos pelo CRAS às pessoas em situação de rua. A participação de atores detentores do “saber do utilizador” ou com “expertise por delegação” foi decisiva para incluir propostas voltadas para os migrantes e refugiados.

Durante a plenária final, nessa conferência preparatória, agentes comunitários solicitaram orientações sobre quais instituições públicas poderiam atender denúncias sobre situações de desrespeito aos direitos dos imigrantes. Essa demanda colocou em discussão o desconhecimento da questão migratória entre os próprios agentes governamentais do Distrito Federal. Esse debate permitiu aos participantes sem envolvimento com as migrações e o refúgio aproximarem-se de informações pertinentes, no tocante a esses fenômenos, no seu entorno social.

Na conferência preparatória realizada na cidade de Sobradinho (DF), a Associação Casa Santo André, voltada para o atendimento de pessoas em situação de vulnerabilidade social, veiculou uma significativa participação de pessoas.

Também se observou nutrida participação de delegados governamentais. Os delegados e agentes sociais descreveram os empecilhos na sua atuação junto aos migrantes e refugiados. Segundo esses depoimentos, as condições jurídicas atuais impõem entraves burocráticos que obstaculizam o acesso dos migrantes e refugiados aos serviços públicos como saúde, educação e moradia.

Durante a plenária de encerramento, um imigrante chileno em situação irregular de documentação manifestou junto com uma assistente social da Casa Santo André o descaso da Polícia Federal quando procurou essa instituição buscando regularizar sua permanência no Brasil. Esse relato do “saber do utilizador” motivou outros depoimentos que trouxeram à tona a vigência do caráter repressivo nas práticas dessa instituição, especificamente no processamento de documentação dos imigrantes. A abordagem de repressão da imigração nos órgãos responsáveis pelo trâmite de vistos no Brasil apareceu nos debates como um empecilho que dificulta a regularização da migração, gerando custos e prolongando a demora desses trâmites.

Na conferência preparatória realizada na Gama (DF), se fez evidente a compreensão limitada no tocante aos direitos dos imigrantes no Brasil. Alguns manifestaram desconforto diante da possibilidade de igualdade de direitos entre cidadãos brasileiros e imigrantes e defenderam a ideia de que os direitos estão atrelados à condição de naturalidade das pessoas ou à nacionalidade brasileira. Desse modo, ficou evidente que a compreensão da universalidade dos direitos humanos constitui um desafio a ser conquistado. Conforme Yufra (2014), essa divisão entre nacionais e não nacionais denota o caráter de ilegitimidade conferido às migrações. Essa divisão é perigosa porque naturaliza uma distinção que coloca em evidência que os migrantes são pessoas sem direitos.

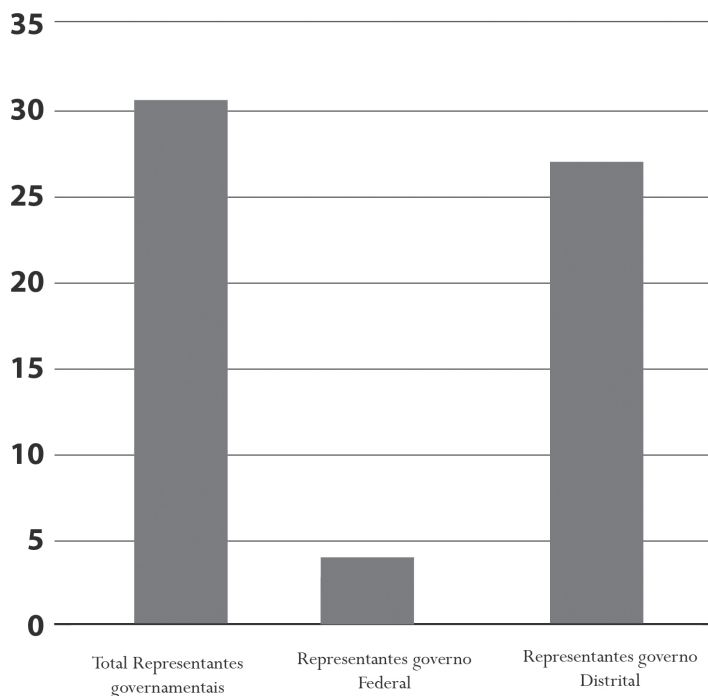
ATORES E SABERES NA CONFERÊNCIA DO DISTRITO FEDERAL

A conferência do Distrito Federal se constituiu como cenário legítimo de contra-análise para diagnosticar a questão migratória e, posteriormente, propor diversas soluções. Segundo Petaccia et al. (2014), essa conferência buscava subsídios para uma “futura política e plano nacional” de migração e refúgio. Nesse sentido, na conferência se abriu e se alargou o debate para além do círculo habitual formado por detentores do saber profissional difuso, aqueles envolvidos diretamente com a migração no nível federal – Ministério da Justiça, Ministério das Relações Exteriores e Ministério do Trabalho e Emprego – e os técnicos do projeto de apoio técnico ao Ministério da Justiça desenvolvido pelo PNUD e a OIM.

O regimento interno, elaborado em concordância com o manual metodológico da COMIGRAR, estabeleceu as regras que habilitaram o direito a participar na conferência do Distrito Federal. Abriam-se 200 vagas para três categorias de participantes: I) conferencistas da sociedade civil e do governo, com direito a voz e voto; a) servidores públicos que trabalhem com a temática; b) pessoas vinculadas às instituições da sociedade civil relacionadas ao tema; c) migrantes e refugiados; II) convidados com direito a voz; a) autoridades e representantes dos Poderes Executivo, Legislativo, Judiciário e do Ministério Público; b) pesquisadores da área de interesse; c) profissionais e representantes de organizações sem fins lucrativos; d) representantes dos conselhos de políticas públicas e de direitos e outros órgãos; e III) observadores sem direito a voz e voto (BRASIL, 2014c). A posse do crachá de identificação como conferencista foi fundamental para garantir o direito a voz e voto. Contudo, 114 pessoas participaram da conferência do Distrito Federal.

Os representantes governamentais na conferência do Distrito alcançaram um total de 31 pessoas, o equivalente a 27% do total de participantes. Quatro participantes representaram o governo federal – dois do Ministério da Educação (MEC) e dois do Ministério de Justiça (MJ). Conforme mostra o Gráfico 2, o governo distrital esteve representado por 27 participantes: 16 funcionários da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social e Transferência de Renda (SEDEST), sete da Secretaria de Justiça, Direitos Humanos e Cidadania do Distrito Federal (SEJUS), dois da Secretaria de Governo (SEGOV), um da Secretaria de Fazenda (SEFAZ) e um da Secretaria de Região Metropolitana (SRM).

GRÁFICO 2. Participação dos representantes governamentais na conferência do Distrito Federal.



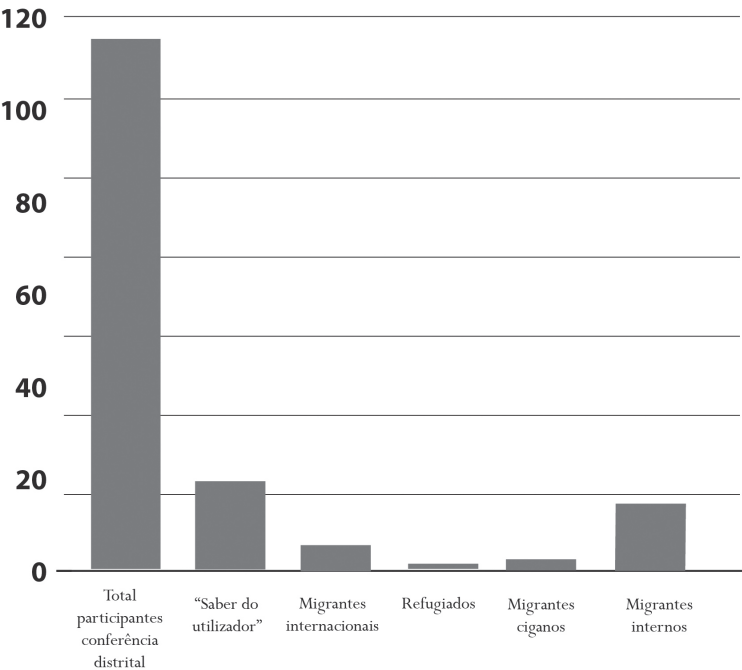
Fonte: autoria própria, a partir de CSEM (2014).

A participação do governo distrital foi maior em número e abrangência institucional – 27 funcionários, que representaram cinco secretarias – SEDEST, SEJUS, SEGOV, SEFAZ e SEM – quando comparada com a participação dos representantes do governo federal. A partir desse dado, destacam-se duas dimensões que são centrais na análise da participação nas conferências. Primeiro, em relação às categorias que tiveram assento na conferência do Distrito Federal. Por ser uma conferência realizada no âmbito distrital, tiveram prioridade os órgãos governamentais desse nível territorial. Segundo, a predominância da participação de funcionários da SEDEST e da SEJUS revela as especificidades das regras que habilitaram o direito a participar. Por normativa da COMIGRAR, os representantes governamentais foram nomeados por seus respectivos órgãos, sendo mandatória sua expertise com a temática em questão (PETACCIA et al, 2014; BRASIL, 2014c). Essa constatação revela

avanços na meta de sensibilizar o governo local sobre as migrações. Aos órgãos federais que lidam diretamente com o tema correspondeu a organização da COMIGRAR nacional.

Nessa conferência, os migrantes e refugiados são os atores que possuem “o saber do utilizador”. Trata-se de um conhecimento derivado da experiência cotidiana com caráter local e microssetorial. Os migrantes possuem um *habitus* apropriado mediante a sucessão de experiências vividas durante os processos de mobilidade que conduzem a adquirir novos esquemas mentais e disposições morais e corporais. Essas disposições adquiridas podem funcionar, “segundo o contexto e o momento, como uma fonte de recursos positivos ou negativos, que permitem ou não proceder às reformulações e às flexibilidades necessárias à gestão do novo ambiente” (BRITO, 2010, p. 433). Na conferência, os migrantes descobriram o potencial político do conhecimento do utilizador com vistas à reformulação da política migratória brasileira.

GRÁFICO 3. O saber do “utilizador” na conferência do Distrito Federal.



Fonte: autoria própria, a partir de CSEM (2014).

O Gráfico 3 mostra que na conferência do Distrito Federal a soma dos participantes possuidores do ‘saber do utilizador’, aqueles atores que vivenciam a migração, totalizou 25 pessoas, o que representa 22% do total de participantes.

Nesse grupo, oito participantes (5%) tiveram experiência de migração internacional: os seis migrantes internacionais – naturais de Filipinas, Bangladesh e Colômbia – e os dois refugiados – naturais da República do Congo e Colômbia. Os outros dezessete (15%) caracterizavam-se como migrantes internos, são eles: os quatro migrantes ciganos e os 13 migrantes internos – naturais brasileiros. Há que se destacar que as categorias migrantes internacionais, migrantes ciganos e migrantes internos correspondem aos termos de autodeclaração acionados pelos participantes da conferência. Tanto o manual metodológico quanto o regimento consideraram somente as categorias migrante e refugiado, aspecto que poderia indicar a centralidade das migrações internacionais, a despeito das migrações internas no desenho da COMIGRAR.

A tímida participação dos imigrantes e refugiados na Conferência do Distrito Federal revela as múltiplas dificuldades para contatá-los. Destacam-se entraves inerentes ao cotidiano migratório, que não favorecem que o imigrante seja reconhecido (pelo conjunto da sociedade) e se reconheça como imigrante (NASSER; DORNELAS, 2008, p. 26). Aliás, os migrantes encontram-se diluídos na geografia urbana, o que dificulta sua identificação. Esse aspecto se traduz em invisibilidade dos imigrantes e refugiados, situação que aprofunda a sua vulnerabilidade. Além disso, a situação irregular de documentação também pode dificultar a participação dos imigrantes internacionais nesses espaços.

Nesse sentido, a primeira conferência do Distrito Federal indicou questões relevantes para futuras conferências: i) as categorias migrantes ciganos e migrantes internos revelam a importância da migração interna e a diversidade de situações migratórias no Distrito Federal e ii) os canais governamentais de divulgação e convocação habituais – cartas, reuniões presenciais, e-mail, telefone e redes sociais – adotados como estratégia de divulgação da conferência apresentaram tímidos alcances, indicando que se requerem mecanismos diferenciados para se chegar aos imigrantes em geral e, principalmente, àqueles em situação irregular de documentação.

A partir dos dados de inscrição é factível inferir algumas questões em relação ao gênero dos participantes da conferência do Distrito Federal: 57% deles correspondem ao gênero masculino, um total de 65 participantes. Apesar da predominância masculina, 49 mulheres participaram dessa conferência. Esse dado é relevante porque indica que se alcançou uma importante participação feminina, equivalente a 43%. A literatura afirma que a tímida participação feminina nas conferências revela a centralidade das desigualdades de gêne-

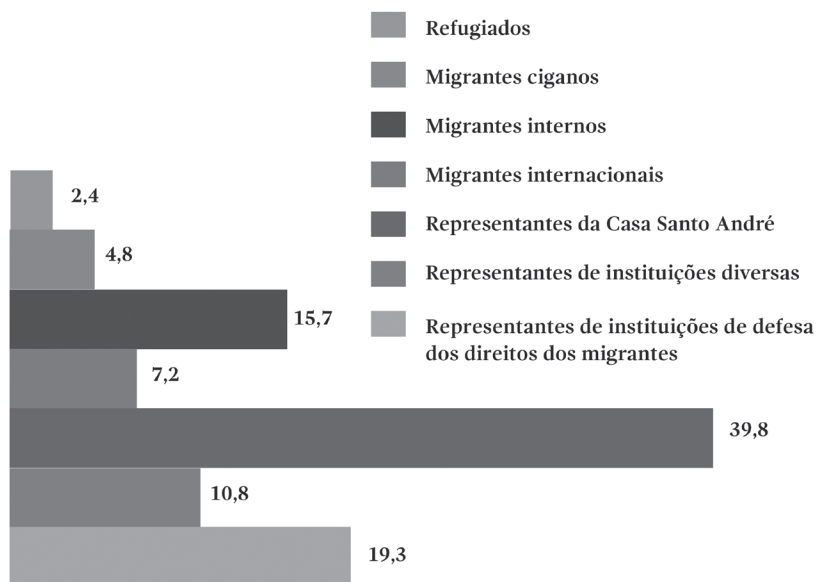
ro como causa determinante que restringe a participação das mulheres nos espaços da política.

Nas conferências no Brasil, a participação das mulheres decresce conforme aumenta a escala, isto é, participam mais significativamente no âmbito municipal e estadual e menos na esfera nacional. O espaço e tempo no âmbito local permitem às mulheres conciliar a participação na esfera pública com as tarefas cotidianas, notadamente voltadas para os cuidados da família. Nesse sentido, a participação feminina poderia ser maior na medida em que esses espaços de participação política oferecessem serviços de apoio – por exemplo, cuidadores de crianças – que incentivassem e facilitassem o envolvimento das mulheres (RAMOS, 2014).

A participação feminina nas conferências também poderia estar relacionada com a trajetória dessas mulheres e com a identificação feminina com determinadas políticas públicas. Por exemplo, nas políticas de assistência social, o engajamento das mulheres é significativo, seja como funcionárias, seja como usuárias, diferentemente da política de ciência e tecnologia, âmbito dominado pela presença e liderança masculina (CUNHA, 2013). A participação feminina na conferência do Distrito Federal confirma o engajamento das mulheres, tanto como representantes da sociedade civil quanto como funcionárias nas políticas de natureza social. Nessa conferência, 30 mulheres participaram como representantes da sociedade civil e 19 como funcionárias do governo.

Continuando com a análise do perfil dos participantes da conferência do Distrito Federal, foram encontrados 83 participantes que se declararam representantes da sociedade civil, número equivalente a 73% do total. Nesse grupo, 39,8% dos participantes declararam vinculação com a Casa Santo André, instituição que oferece serviços às pessoas em situação de rua. A partir desse dado se destaca, de um lado, que boa parte da população em situação de rua no Distrito Federal é formada por migrantes internos, daí a importância da política pública distrital para essa população, liderada pela SEDEST. Pertinente lembrar que o regimento interno da conferência do Distrito Federal (BRASIL, 2014c) incluiu esse fenômeno como tema de discussão dessa conferência distrital. Essa inclusão indica uma tentativa local para incorporar as especificidades territoriais na reformulação da política nacional de migrações e refúgio.

GRÁFICO 4. Participação da sociedade civil na conferência do Distrito Federal.



Fonte: autoria própria, a partir de CSEM (2014).

O Gráfico 4 analisa a conformação da representação da sociedade civil na conferência do Distrito Federal. Os dados mostram que a participação das instituições de defesa dos direitos dos migrantes – CPI, IMDH, CNBB, PAMIG, CSEM – alcançou uma porcentagem de 19,3%, o equivalente a 16 representantes frente ao total de 83 representantes da sociedade civil. Organizações diversas da sociedade civil também alcançaram menor número de participantes, nove representantes, o que equivale a 10,8% do total de participantes da conferência distrital. A diversidade de representantes da sociedade civil nessa conferência revela seu caráter heterogêneo, contestando a literatura que a conceitua como uma esfera homogênea e horizontal. Na conferência do Distrito Federal, a sociedade civil se mostrou a partir de diversos grupos, compostos por atores sociais com interesses e projetos variados.

Neste ponto poderia questionar-se quais atores trouxeram melhores contribuições para essa conferência: aqueles com expertise ou aqueles sem envolvimento com a temática? Trinta e seis por cento dos participantes corresponderam a atores sem conhecimento específico do tema. Esse cenário propiciou espaços de sensibilização e reconhecimento dos migrantes, refugiados e organizações da sociedade civil que defendem os direitos dessa população.

Essas trocas entre os atores, com e sem envolvimento com o tema, são aspectos que constituem avanços significativos para dar visibilidade a esse fenômeno no Distrito Federal. Essas trocas foram lideradas tanto pelos migrantes que exploraram o saber do utilizador quanto pelas instituições com trajetória no tema que possuem expertise por delegação.

Os debates entre os atores com expertise e aqueles sem envolvimento direto com a temática permitiram a elaboração de um total de 36 propostas voltadas para subsidiar o aprimoramento de política migratória no Brasil. A Tabela 1 permite observar as propostas elaboradas na conferência do Distrito Federal, as quais tiveram como referência cinco eixos, previamente determinados pela equipe técnica vinculada ao Ministério da Justiça, OIM e PNUD. Esse dado é chave para ratificar a primazia do saber profissional tanto no formato quanto nos resultados da conferência.

TABELA 1. Propostas por eixo temático na conferência do Distrito Federal.

Eixo temático	Total de propostas
Inserção social, econômica e produtiva	12
Igualdade de tratamento e acesso a serviços e direitos	9
Cidadania cultural e reconhecimento da diversidade	6
Abordagem de violações de direitos e meios de prevenção e proteção	5
Participação social e cidadã, transparência e dados	4
Total	36

Fonte: autoria própria, a partir de CSEM (2014).

A tabela confirma a quantidade maior de propostas enquadradas no eixo “Inserção social, econômica e produtiva”. Esse dado indica maior conhecimento dos participantes no tocante a propostas associadas à dimensão econômica. Conforme Sen (2000), essa dimensão é central para oportunizar a utilização de recursos para o consumo, produção ou troca. Melhorias no âmbito econômico potencializam a capacidade dos indivíduos de fazer escolhas, tornando a vida das pessoas mais completa, com capacidade de interagir e influenciar sua realidade. Nessa lógica, justificar-se-ia o menor número de propostas nos eixos relacionados com as dimensões democrática, política e social.

O número de propostas em cada eixo remete ao debate sobre a importância dos saberes dos participantes nessa conferência. De fato, esses saberes influenciaram a elaboração de propostas. A Tabela 2 compara as propostas elaboradas na conferência do Distrito Federal com a Conferência Livre, convocada pelo CSEM. A comparação fornece evidências que reafirmam a estreita ligação entre os saberes dos participantes e as propostas elaboradas para subsidiar a reformulação da política migratória brasileira.

TABELA 2. Comparação das propostas por eixo temático da Conferência Livre e da conferência do Distrito Federal.

Eixo temático	Total de propostas Conferência do Distrito Federal	Total de propostas Conferência Livre
Inserção social, econômica e produtiva	12	6
Igualdade de tratamento e acesso a serviços e direitos	9	3
Cidadania cultural e reconhecimento da diversidade	6	2
Abordagem de violações de direitos e meios de prevenção e proteção	5	5
Participação social e cidadã, transparência e dados	4	11
Total	36	27

Fonte: autoria própria, a partir de CSEM (2014).

Observa-se que em ambos os cenários o eixo “Inserção social, econômica e produtiva” alcançou um significativo número de propostas. Porém, na Conferência Livre, o eixo “Participação social e cidadã, transparência e dados” quase triplicou o número de propostas em relação àquelas construídas na conferência do Distrito Federal. Os participantes da Conferência Livre podem enquadrar-se como possuidores do saber utilizador, por serem imigrantes do Uruguai, Colômbia, Itália, Filipinas, Bélgica e Polônia, e do saber profissional, dada sua condição de pesquisadores acadêmicos.

Conforme o manual metodológico da COMIGRAR, a conferência do Distrito

Federal poderia contribuir com dois resultados concretos para a conferência nacional: a) propostas e b) eleição de delegados. A candidatura como delegado exigiu os seguintes requisitos: ser “membro-representante de organizações ou grupos não governamentais” e documentação de identificação pessoal (PETACCIA et al., 2014, p. 20). Para os imigrantes e refugiados em condição irregular de documentação e aqueles com dificuldades de integração no Brasil, os com maior vulnerabilidade, tais exigências constituem entraves ao exercício do direito a participação.

Na conferência do Distrito Federal, 14 participantes apresentaram-se como candidatos, 13 receberam votos para pleitear uma vaga na conferência nacional.

TABELA 3. Candidatos da sociedade civil do Distrito Federal a delegados na COMIGRAR.⁸

Número ⁸ do candidato	País	Total de votos	Delegados efetivados para a conferência nacional
1	Brasil	0	
2	Congo	9	X
3	Brasil	6	
4	Brasil	4	
5	Brasil	5	
6	Brasil	8	X
7	Brasil	1	
8	Brasil	9	X
9	Brasil	7	
10	Colômbia	37	X
11	Brasil	4	
12	Bangladesh	9	X
13	Brasil	5	
14	Brasil	14	X

Fonte: autoria própria, a partir de CSEM (2014).

⁸ O número corresponde àquele destinado a cada candidato no processo de eleição durante a conferência do Distrito Federal. Optou-se pelo anonimato da identidade dos candidatos, já que não se tem permissão para divulgar seus nomes neste trabalho.

O número de vagas para a conferência nacional foi determinado segundo os critérios da comissão organizadora nacional (BRASIL, 2014a). Mediante comunicação oficial, se confirmaram 12 vagas para delegados pelo Distrito Federal. Em atenção ao regimento, no que se refere à distribuição das vagas, foram destinadas seis vagas para os representantes da sociedade civil com maior votação na conferência distrital, dos quais 1/3 deveriam ser imigrantes, e seis vagas para representantes do governo distrital, nomeados por seus respectivos órgãos.

Tanto as regras para participar quanto o mecanismo de distribuição de vagas para a conferência nacional mostram a complexidade da efetivação da participação dos imigrantes e refugiados na formulação da política migratória. A conferência buscou “contribuir para tornar as etapas preparatórias espaços acessíveis de interação, articulação, debates, proposição de ideias e capacitação” (PETACCIA et al., 2014); no entanto, regras de cunho burocrático condicionaram o direito de participação dos imigrantes e refugiados mais vulneráveis, aqueles em situação irregular de documentação. Contudo, a conferência permitiu dar visibilidade às múltiplas limitações que enfrentam os migrantes e refugiados no Distrito Federal.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A abordagem dos saberes permitiu explorar a Conferência sobre Migrações e Refúgio realizada no Distrito Federal como um cenário no qual os migrantes e refugiados, utilizadores da política migratória, conseguiram explorar politicamente sua condição de vulnerabilidade no contexto nacional. Essa conferência foi importante porque se constitui como cenário dinamizador do saber político dos migrantes, refugiados e organizações da sociedade civil que defendem os direitos dessa população. A conferência estimulou o envolvimento desses atores com os problemas do seu próprio entorno social. Esse processo participativo, além das limitações já apontadas, despontou como escola de cidadania permitindo a interação, a aprendizagem e a reflexão coletiva em torno de propostas que demandam a reformulação dos fundamentos anacrônicos da política migratória brasileira que desrespeitam os direitos humanos.

No entanto, há que se frisar que se tratou da primeira Conferência sobre Migrações e Refúgio realizada no Distrito Federal. Nesse sentido, este trabalho mostrou que as demandas foram enquadradas nos eixos de reflexão previamente definidos. Essas reivindicações ganharam acentos repetitivos, particularizantes e imediatistas. Contudo, constituem demandas legítimas

por mudanças que garantam o respeito aos seus direitos, principalmente, no âmbito da burocracia estatal. A expertise das organizações da sociedade civil com trajetória na defesa dos migrantes e refugiados agregou informações precisas e legitimidade para as diversas perspectivas e expectativas de mudança da política migratória brasileira.

O caráter repressivo da política migratória brasileira, a centralidade da preocupação com a segurança nacional e a ênfase no sistema de vistos⁹ como instrumento de controle documental foram denúncias recorrentes nas diferentes instâncias da Conferência sobre Migrações e Refúgio realizada no Distrito Federal. Essas práticas burocráticas contribuem com a segregação e vulneração dos direitos porque excluem a multidimensionalidade da vida cidadã dos migrantes. As lacunas e falhas que ainda persistem no atendimento aos migrantes, refugiados e retornados formam barreiras intransponíveis que impedem o acesso a serviços essenciais para a reprodução da vida.

Na primeira Conferência sobre Migrações e Refúgio realizada no Distrito Federal, diversos autores refletiram sobre os desafios da política migratória no Brasil. Conforme Siciliano (2013, p. 31), a falta de coesão e coerência dessa política se confirma na “profusão de dispositivos, descoordenados, que foram editados de maneira isolada, para responder a questões pontuais de conjuntura”. A questão primordial é que essa política reflete uma compreensão estatal das migrações, influenciada pela dicotomia nacionais e não nacionais, sendo a nacionalidade associada à ideia de soberania nacional. Essa lógica nutre e atualiza as práticas estatais de coerção e de repressão no tratamento do fenômeno migratório (YUFRA, 2014).

Nesse sentido, é pertinente lembrar que a literatura adverte que a efetividade na transformação das deliberações formuladas na conferência e o seu encaminhamento a diferentes esferas do governo estão condicionados pela natureza da política pública em questão. Isto é, a institucionalidade governamental e da sociedade civil deve gerar mecanismos para movimentar os Poderes Executivo e Legislativo. A mobilização dos atores após a conferência é determinante para que essas propostas atravessem as políticas existentes ou se tornem novas políticas de governo. O acompanhamento e gestão posteriores são determinantes para alcançar o potencial democratizante das conferências, o qual se expressa na ampliação da relação do governo com sujeitos políticos historicamente excluídos.

⁹ Atualmente existem sete tipos de visto: a) trânsito, b) turista, c) temporário, d) permanente, e) cortesia, f) oficial e g) diplomático. Alguns vistos são classificados quanto ao tempo de permanência (transitória, permanente ou definitiva), outros quanto à atividade que justifica a permanência (oficial, diplomática, cortesia) e o visto de turismo é focado no motivo da viagem (SICILIANO, 2013).

Ao caráter de pioneirismo dessa conferência poder-se-iam atribuir os diferentes aspectos que requerem aprimoramento para futuras edições. A análise colocou em relevo a necessidade de inovar nos mecanismos de convocação de modo a garantir maior participação dos migrantes e refugiados. Se os canais típicos de convocação governamental mostraram-se limitados no impacto, talvez o rádio e a televisão, embora os custos que implicam, permitam uma cobertura maior. De outro lado, a vinculação efetiva das embaixadas em Brasília, mediante suas bases de dados, seguramente permitiria alcançar uma abrangência diferenciada.

Haveria também que estabelecer estratégias que mitiguem o receio e possibilitem a participação das pessoas em situação irregular de documentação. As experiências dessas pessoas podem aportar conhecimentos específicos para desenhar instrumentos de política pública apropriados para prevenir práticas de abuso – tráfico de pessoas, situações análogas à escravidão, entre outras – e desrespeito de direitos que se nutre da vulnerabilidade própria da irregularidade do processo migratório. Nessa trilha, se faz necessário um trabalho de identificação e visibilidade de experiências locais, por exemplo, das pastorais do migrante, que já possuem laços de aproximação e confiança com esses grupos.

A mobilização da sociedade civil em torno do processo de articulação em prol da realização dessa conferência estimulou o surgimento de novas relações entre os distintos atores e reafirmou redes já existentes. Além disso, a realização da conferência permitiu o reconhecimento e a aproximação de imigrantes internacionais e refugiados que moram no Distrito federal às instituições governamentais e da sociedade civil. A partir da conferência, se abriram mecanismos de aproximação da sociedade civil com o governo do Distrito Federal, por meio das secretarias de estado SEJUS e SEDEST. De modo similar, foi dinamizada a mobilização e engajamento de diversas instituições da sociedade civil que atuam, ou poderiam atuar, na proteção dos direitos dos migrantes no Distrito Federal.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Débora Rezende de. Representação política e conferências: estabelecendo uma agenda de pesquisa. In: AVRITZER, Leonardo; SOUZA, Clóvis. *Conferências nacionais: atores, dinâmicas participativas e efetividades*. Brasília: IPEA, 2013.

AVRITZER, Leonardo. Conferências Nacionais: ampliando e redefinindo os padrões de participação social no Brasil. In: AVRITZER, Leonardo; SOUZA, Clóvis. *Conferências nacionais: atores, dinâmicas participativas e efetividades*. Brasília: IPEA, 2013.

AVRITZER, Leonardo; SOUZA, Clóvis. *Conferências nacionais: atores, dinâmicas participativas e efetividades*. Brasília: IPEA, 2013.

AZZI, Riolando. *A Igreja e os migrantes*. São Paulo: Paulus, 2000. v. IV.

BRASIL. Relato Oficial. I Conferência sobre Migrações e Refúgio do Distrito Federal. Brasília: Comissão organizadora, 2014. In: CSEM. *Relatório Final: participação do CSEM no processo da Conferência Nacional sobre Migrações e Refúgio (COMIGRAR)*. Brasília: CSEM, 2014a.

_____. *Relatório Final, pós-etapa nacional da I Conferência sobre Migrações e Refúgio*. Brasília: Ministério da Justiça, 2014b.

_____. Minuta de regimento interno da I Conferência sobre Migrações e Refúgio do Distrito Federal. Brasília: SEDEST/SEJUS. 2014. In: CSEM. *Relatório Final: participação do CSEM no processo da Conferência Nacional sobre Migrações e Refúgio (COMIGRAR)*. Brasília: CSEM, 2014c.

BRITO, Angela. Habitus de migrante. Um conceito que visa captar o cotidiano dos atores em mobilidade espacial. *Revista Sociedade e Estado*, Brasília, v. 25, n. 3, p. 431-464, set./dez. 2010.

COSTA, Graciete. As regiões administrativas do Distrito Federal de 1960 a 2011. Dissertação (Mestrado em Arquitetura) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de Brasília, Brasília, 2011.

CSEM, CENTRO SCALABRINIANO DE ESTUDOS MIGRATÓRIOS. *Relatório Final: participação do CSEM no processo da Conferência Nacional sobre Migrações e Refúgio (COMIGRAR)*. Brasília: CSEM, 2014.

CUNHA, Eleonora Schettini M. Conferências de políticas públicas e inclusão participativa. In: AVRITZER, Leonardo; SOUZA, Clóvis. *Conferências nacionais: atores, dinâmicas participativas e efetividades*. Brasília: IPEA, 2013.

DUTRA, Delia. *Migração internacional e trabalho doméstico*. Mulheres migrantes em Brasília. Brasília: CSEM; Sorocaba/SP: OJM, 2013. Disponível em: <http://www.csem.org.br/images/livros/migracoes/E-book_Migracao_internacional_e_trabalho_domestico_2a_prova.pdf>. Acesso em: 18 maio 2014.

DAGNINO, E.; OLIVEIRA, A.; PANFICHI, A. *A disputa pela construção democrática em América Latina*. Campinas: UNICAMP; Paz e Terra, 2006.

GRANJA, João. *Texto base 1ª COMIGRAR*. Documento de referência. Brasília: Ministério da Justiça, 2014.

IBGE, Censo Demográfico. *Censo demográfico 2010: Nupcialidade, fecundidade e migração: resultados da amostra*. Rio de Janeiro, 2010. Disponível em: <http://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/98/cd_2010_nupcialidade_fecundidade_migracao_amostra.pdf>.

LIPSKY, Michael. *Street-level Bureaucracy*. Dilemmas of the individual in the public service. Nova York: Russel Sage Foundation, 1980.

MARCHESE, John. *Relatório Sumário dos dados do Censo de 2010*. Brasília: CSEM, 2013.

MATEOS, Simone. A construção da democracia participativa. *Revista desafios do desenvolvimento*, Brasília, n. 65, 2011. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_content&id=2493:catid=28&Itemid=23>. Acesso em: 20 nov. 2014.

NASSER, Cristina; DORNELAS, Sidney. *Pastoral do migrante*. Relações e mediações. São Paulo: CEM – Centro de Estudos Migratórios e Loyola, 2008.

PETACCIA, Jana et al. *Manual metodológico 1ª COMIGRAR*. Brasília: Ministério da Justiça. 2014.

RAMOS, A. Conferência Nacional de política para as mulheres: interações discursivas e implicações para a legitimidade epistêmica. In: AVRITZER, Leonardo; SOUZA, Clóvis. *Conferências nacionais: atores, dinâmicas participativas e efetividades*. Brasília: IPEA, 2013.

RUANO, Elizabeth. Relato de participação e observação participante nas Conferências Preparatórias de Samambaia, Sobradinho e Gama, Distrito Federal. 1ª COMIGRAR. In: CSEM. *Relatório Final: participação do CSEM no processo da Conferência Nacional sobre Migrações e Refúgio (COMIGRAR)*. Brasília: CSEM. 2014.

_____. Relato Oficial Conferência Livre convocada pelo CSEM. In: CSEM. *Relatório Final: participação do CSEM no processo da Conferência Nacional sobre Migrações e Refúgio (COMIGRAR)*. Brasília: CSEM, 2014.

RUANO, Elizabeth; BOTEGA, Tuíla. Participação e representação na 1ª Conferência Distrital sobre Migrações e Refúgio. *Revista Travessia*, ano XXVII, n. 75, jul.-dez. 2014.

SCOTT, James. *Seeing like a state: how certain schemes to improve the human condition have failed*. Yale: University Press, 1998.

SEN, Amartya. *Desenvolvimento como liberdade*. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SICILIANO, Luiz. *A política migratória brasileira: limites e desafios*. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Instituto de Relações Internacionais, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013.

SILVA, E. *Participação social e as conferências nacionais de políticas públicas*. Brasília: IPEA, 2009. Texto para discussão, n. 1.378.

SINTOMER, Yves. Saberes dos cidadãos e saber político. *Revista crítica de ciências sociais*, Coimbra, n. 91, p. 135-153, 2010.

SOUZA, Clóvis et al. Conferências típicas e atípicas: um esforço de caracterização do fenômeno político. In: AVRITZER, Leonardo; SOUZA, Clóvis. *Conferências nacionais: atores, dinâmicas participativas e efetividades*. Brasília: IPEA, 2013. p. 25-54.

YUFRA, Laura. Tópicos, supuestos e interrogantes en el estudio de la intervención social con las migraciones internacionales: reflexiones desde España. *REMHU*, Rev. Interdiscip. Mobil. Hum., Brasília, v. 22, n. 42, p. 247-261, jun. 2014.

CIUDADANÍA UNIVERSAL Y POLÍTICAS PÚBLICAS EN ECUADOR

Janete Ferreira, mscs¹
Edward Wilfrido Acuña García²

LA MOVILIDAD HUMANA Y SU PROCESO HISTÓRICO EN ECUADOR

El análisis desarrollado en este texto busca contrastar las informaciones oficiales sobre la movilidad humana – emigración e inmigración – con los avances en materia de políticas públicas a partir de la reforma constitucional realizada en el año 2008 en el Ecuador. Para tal propósito se inicia presentando una breve revisión del actual contexto migratorio en perspectiva histórica. En el subtítulo siguiente se describe los principales elementos de la constitución ecuatoriana vigente en lo relacionado al principio de igualdad sin discriminación y movilidad humana. Para concluir se discute sobre los desafíos en políticas públicas. Las informaciones primarias obtenidas por la misión Scalabriniana son retomadas para enfatizar el carácter dramático y urgente de ese fenómeno social.

Partimos del hecho que las migraciones son tan antiguas como la historia de los seres humanos, pero que nunca habían alcanzado una relevancia tan grande como hoy, es un fenómeno mundial; por lo tanto interesa a casi todos los países. La intensidad de este movimiento migratorio facilitado por los modernos y veloces medios de transporte, contrasta con una serie de dificultades: el progresivo cierre de las fronteras, los insuficientes espacios sociales de acogida, la inseguridad humana y la falta de oportunidades para

¹ Misionera Scalabriniana, brasileña, con maestría en sociología por la PUC de São Paulo y Máster en inmigración, género y violencia de género por la Universidad Internacional de La Rioja, Barcelona. Actualmente es coordinadora del Apostolado de la Provincia Nuestra Señora Aparecida en São Paulo. Email: janeteferreira@mscs.org.br.

² Ecuatoriano, laico misionero Scalabriniano. Doctor en Jurisprudencia por la Universidad Central del Ecuador. Máster en inmigración, género y violencia de género por Universidad Internacional de La Rioja, Barcelona. Email: awilfrido@gmail.com.

los migrantes y refugiados. Esta Movilidad Humana actual, por un lado es producto de la libertad personal, pero por otro, de las situaciones de guerra civil, conflictos internos e internacionales, disturbios étnicos, discriminación racial, intolerancia religiosa, degradación del medio ambiente, pobreza extrema, o la búsqueda de mejores niveles de vida que expulsan a millones de personas de su lugar de origen.

La historia en Ecuador ha sido marcada por un proceso continuo de movilidad de personas, lo que propició redistribución poblacional, encuentros culturales y mestizaje. Este proceso encuentra sus raíces en las culturas indígenas pre-incásicas e incásicas y después en los procesos de conquista española, lucha independentista y la consolidación de la república, siempre, respondiendo a la realidad económica, social, política y cultural, que desplaza personas a nivel interno y externo.

Según Benavides (2008), en 1860 inicia un flujo de personas desde la sierra hacia la costa, en especial hacia la provincia del Guayas, que respondía a la necesidad de la producción cacaotera. En 1920 esta movilidad interna se vinculó a la producción de caña de azúcar y entre 1948 y 1965 a la producción bananera. Estos movimientos fueron motivados por la construcción de carreteras y del ferrocarril (1895), la abolición del concertaje³ (1918) y las duras condiciones de trabajo de las haciendas de la Sierra.

Nuevamente en los años 1970 el motivo fue el inicio de la explotación petrolera que movilizó pobladores de provincias serranas y costeras, afectadas por fuertes sequías, como Loja y Manabí hacia el Oriente del país. También en la misma época ocurrieron migraciones temporales para las economías camaronera y bananera hacia la Costa Sur.

La movilidad del campo a la ciudad, a partir de las décadas de los 70 y 80, aparece como respuesta al proceso de industrialización y poca asignación de recursos en la agricultura. Este contexto ha contribuido a que se concentre la población, especialmente en las áreas metropolitanas del país, Quito y Guayaquil.

Para Acosta, López y Villamar (2006), estas dos ciudades concentraron gran parte de la riqueza y se convirtieron en polos de atracción para la migración, desde dos niveles: uno socioeconómico y otro ideológico. El primero vinculado a la capacidad de dotación de servicios básicos en las ciudades y al aumento de

³ Sistema predominante de vinculación laboral, en el ámbito agrícola del siglo XIX, en los países andinos. Esa institución alcanzó varios países del continente, revistiendo algunas diferencias significativas en algunos casos. Heredero del sistema de colonial español conocido como la "encomienda", el concertaje reprodujo la exploración injusta de la mano de obra actualizando la práctica de peonaje por endeudamiento. En Ecuador fue abolido oficialmente en 1920.

las ofertas de trabajo. Y el ideológico con la instalación de un imaginario social de éxito a partir de la vida en las grandes ciudades. Si bien estas migraciones, en un principio contribuyeron con los avances de la industrialización, sin embargo, a medida que la dinámica de los flujos migratorios superaba la capacidad de absorción laboral, derivó en rápido aumento del desempleo y la pobreza, que se manifestaron en la proliferación de barrios urbanos marginales.

A partir de la primera mitad del siglo XX, Ecuador empieza a generar procesos de deterioro económico y de nuevos referentes sociales y culturales de supervivencia, que motivan y dan origen a emigración hacia otros países. Un primer movimiento se prolongó entre las décadas de 1950 a 1990, causado por la crisis económica en el sector rural, particularmente en la zona austro, y preponderantemente una migración masculina y de sectores pobres. Esta migración tenía como destino Estados Unidos, para las ciudades de Chicago y Nueva York.

El segundo movimiento fue durante los años 1998 a 2008, debido a crisis económica, social, política y cultural en todo el país. El destino era Europa, particularmente España, y las ciudades de mayor concentración: Madrid, Barcelona y Murcia. Las personas que emigraron en esta ocasión eran mayoritariamente mujeres y de sectores medios y medio bajos, empobrecidos por la crisis. España concentra el 45,1% de la población emigrante, seguida de los Estados Unidos, con el 28,6%, e Italia con el 7,9%, conforme el Censo de población del 2010.

Con relación a las personas inmigrantes, en algunas épocas, este movimiento fue impulsado con el objetivo de contribuir a los procesos de crecimiento comercial e industrial del país, y en los años 70 y 80. El gobierno incentivó la inmigración de trabajadores europeos, el cual no tuvo éxito. También hicieron parte del capítulo de inmigración en el país otras nacionalidades: chinos, árabes, judíos, colombianos y refugiados provenientes de diversas partes del mundo: África, Lejano Oriente, Sudamérica, Centroamérica, Europa, Medio Oriente.

EL CONTEXTO MIGRATORIO ECUATORIANO EN LA ACTUALIDAD

La migración del campo a la ciudad, que se intensifica según las circunstancias, sigue siendo uno de los factores que inciden en la extensión de áreas metropolitanas del país, como Guayaquil y Quito, las ciudades más grandes del país. En las últimas décadas la movilidad interna en el país está

directamente asociada a la búsqueda de diversas maneras de sobrevivencia, y se ha dado en forma similar entre hombres y mujeres.

Otra categoría que aparece en la actualidad son los desplazamientos de personas, originados por desastres naturales: erupciones volcánicas, movimientos sísmicos, maremotos, inundaciones, sequías, deslizamientos, entre otros; y también causados por el conflicto armado desde Colombia.

Con relación al proceso de emigración, ha disminuido considerablemente, como efecto de la imposición de medidas de restricción de los países de recepción y de la crisis en Europa, sin embargo, se mantiene y se manifiesta actualmente a través de procesos de reunificación familiar, visas de trabajo y de migración irregular especialmente hacia EEUU. Adicionalmente se detecta el regreso de muchas personas a Ecuador, que tiene como causas razones económicas, familiares o por el cumplimiento de metas económicas en los países de destino, pero también se encuentra los motivos forzados como son las deportaciones.

Los ecuatorianos constituyen la cuarta nación de procedencia de los detenidos por las autoridades de migración mexicanas, luego de los guatemaltecos, los hondureños y los salvadoreños. Hay niños y niñas envueltos en la crisis de los niños/as migrantes que viajan solos y están detenidos en albergues de Estados Unidos, en la frontera con México. La mayoría de estos tiene entre 14 y 17 años y parten en viajes solitarias y dramáticas de las provincias de Azuay, Cañar y Chimborazo.

Según la Coalición por las Migraciones y el Refugio (2011), la emigración ecuatoriana ha determinado una reconfiguración de la familia. De acuerdo a Defensa del Niño Internacional un 46,5% de niños/as y adolescentes del Ecuador tiene algún padre o pariente fuera del país. Son las abuelas y otros parientes cercanos quienes han quedado a cargo de los niños/as. Se ha difundido un discurso estigmatizador que asocia la violencia y criminalidad con hijos/as de emigrantes.

En temas de inmigración es difícil determinar con precisión el número de personas de otras nacionalidades que viven en el Ecuador, ni conocer con exactitud la condición migratoria en la que se encuentran, con excepción de las personas registradas como refugiadas o solicitantes de refugio.

Conforme el Informe sobre Movilidad Humana, *Ecuador 2011*, realizado por la Coalición por las Migraciones y Refugio⁴, al revisar los saldos migratorios

⁴ Conformada por *Catholic Relief Service*, Fundación Esperanza, Misión Scalabriniana, Programa Andino de Derechos Humanos de la Universidad Andina Simón Bolívar, Tierra de Hombres, y como profesionales a título personal: Javier Arcentales, Gina Benavides y Francisco Hurtado (COALICIÓN POR LAS MIGRACIONES Y REFUGIO, 2009).

por nacionalidad del año 2011, se observa que los flujos correspondientes a los países limítrofes son los mayores. Se destaca un incremento significativo de la población colombiana (24.615), mayor en más de 7.000 mil personas al saldo del año anterior (17.337). Se debe tener presente que el flujo de población colombiana es mixto; es decir, ingresan personas inmigrantes y aquellas otras que buscan protección, a consecuencia del conflicto armado. Este incremento de la población colombiana contrasta fuertemente con el descenso del número de personas reconocidas como refugiadas en el 2011, aspecto que se profundiza más adelante (ARCENALES; GARBAY, 2012).

El informe también revela que el segundo saldo migratorio corresponde a la población peruana (13.093), con una diferencia significativa respecto de la colombiana, y con un incremento del 32% respecto del saldo migratorio del año 2010, lo que podría explicarse por la implementación del Estatuto Migratorio Permanente Ecuatoriano-peruano.

Por su parte, el saldo migratorio cubano evidencia una disminución del 57% respecto del año 2010. Este descenso puede responder a las diferentes acciones que ha tomado el Estado ecuatoriano para restringir esta migración, como son: la imposición de nuevos requisitos para regularizar su permanencia, la ejecución de procesos de exclusión en aeropuertos, las detenciones y privaciones indefinidas de libertad de personas cubanas, a causa de su situación migratoria, y la ausencia de medidas estatales para frenar la discriminación y xenofobia en contra de personas de esta nacionalidad (ARCENALES; GARBAY, 2012, p. 28).

Según el informe citado, la inmigración haitiana también está en descenso alcanzando un porcentaje de 95% de disminución, situación que refleja las medidas restrictivas adoptadas por el país y la ausencia de medidas protectoras para quien demanda protección especial. En el año 2011 ingresaron 2.545 haitianos y salieron 2.520. Esos números revelan el saldo entre la población haitiana que solicita refugio y aquella que logra efectivizar dicho estatus jurídico. Para los haitianos Ecuador se tornó país de tránsito, principalmente para llegar a Brasil (ARCENALES; GARBAY, 2012, p. 28).

En ese panorama migratorio ecuatoriano los flujos provenientes de Colombia constituyen un desafío significativo. La zona de frontera norte ecuatoriana enfrenta una de las peores crisis humanitarias del hemisferio. Más de seis décadas de conflicto social, político y militar en Colombia, ha obligado a miles de personas a salir de su país, principalmente hacia Ecuador, donde enfrentan graves situaciones de orden humanitaria, de derechos humanos, discriminación, trata de personas, corrupción, violencia e impunidad. Aunque existen un poco más de 60.000 refugiados oficialmente reconocidos por el

Estado Ecuatoriano, la población en necesidad de protección internacional en el Ecuador supera las 500.000 personas, 40% de las cuales son personas menores de 21 años (ARCENTALES; GARBAY, 2012).

La situación de la población en las comunidades de la frontera ha adquirido proporciones alarmantes desde la implementación de las estrategias armadas del gobierno colombiano, pues la misma se constituye en víctima indefensa de prácticas violentas por parte de actores armados presentes en la zona, lo que les obliga a huir de su lugar de origen. En el año 2011 existe un incremento en el ingreso de población colombiana al Ecuador; de hecho, su saldo migratorio (24.615) es el más alto en los últimos cinco años. No obstante, llama la atención que el número de personas refugiadas reconocidas, se reduce significativamente en este año. Según la Dirección de Refugiados, desde enero a diciembre, se registran 2.679 personas frente a las 7.997 del año 2010, siendo los meses de enero (396), abril (459) y septiembre (536) los de mayor índice de reconocimiento (ARCENTALES; GARBAY, 2012).

Por las provincias fronterizas, según la Misión Scalabriniana (2014), ingresan al Ecuador aproximadamente 72 personas diarias en situación de refugio y que requieren atención integral en lo social, jurídico, humanitario y ejercicio de derechos. Estas personas intentan adecuarse a las condiciones sociales locales y acceder a derechos como el trabajo, vivienda, educación, servicios bancarios, seguridad social, servicio de gas doméstico, entre otros, pero son víctimas de discriminación y abuso de poder y de autoridad, desconociendo inclusive el derecho que tienen sus hijos nacidos en territorio ecuatoriano a un nombre y una nacionalidad (MISIÓN SCALABRINIANA DEL ECUADOR, 2014).

En los últimos cinco años, la Misión Scalabriniana ha atendido a 37.514 personas en situación de refugio y movilidad, principalmente en la frontera con Colombia. De esta cifra, el 25,47% corresponde a población juvenil comprendida entre los 12 a 25 años (12,74% mujeres, 12,73% hombres) (MISIÓN SCALABRINIANA DEL ECUADOR, 2014).

Sus condiciones de vida son difíciles, viven comunitariamente en casas arrendadas y sub arrendadas y en hacinamiento con poco o nulo acceso a servicios básicos, como salud y educación. Alquilan cuartos pequeños o en malas condiciones, y trabajan el día a día en lo que pueden encontrar, que generalmente son el comercio informal, agricultura, sub empleo. Muchas mujeres se dedican al empleo doméstico, el trabajo sexual, la servidumbre, o cualquier otra forma que les permita conseguir ingresos para su subsistencia, lo que causa constante movilidad y dificultad de integración. Para las refugiadas mujeres y niñas la situación es muy grave dadas las altas tasas de violencia de

género⁵. El 90% de la población en situación de solicitud de refugio negada no puede retornar a su país y se ubican principalmente en los barrios periféricos y zonas rurales de ciudades de Ibarra, Tulcán, Quito, Santo Domingo de los Tsáchilas, Cuenca, Esmeraldas, San Lorenzo, Guayaquil, Manta, Loja, Machala y Zamora (MISIÓN SCALABRINIANA DEL ECUADOR, 2014).

El desconocimiento del refugio en la comunidad de acogida está provocando discriminación e índices de xenofobia. En el Ecuador, los colombianos son vistos como los causantes de la violencia y delincuencia imperante en el país, las mujeres son estigmatizadas como trabajadoras sexuales y son víctimas de acoso sexual, principalmente las adolescentes. Además se los ubica como propiciadores de la migración de la población ecuatoriana al exterior y de desplazamiento de la mano de obra nacional.

La mayoría de personas intentan alejarse de la frontera y se dirigen a las otras provincias con el propósito de estabilizar su situación social y comunitaria. Sin embargo, nuevamente son víctimas de los abusos de poder de la comunidad de destino y de violación de derechos por parte de las autoridades locales, quienes con un marcado criterio de discriminación por nacionalidad y condición social, y tendencia xenofóbica, deslegitiman los derechos de estas personas.

En Quito, la situación es mucho más complicada, pues las personas en situación de refugio llegan de todas las ciudades del país, con el propósito de buscar más oportunidades de integración social y menos condiciones de discriminación. No obstante, enfrentan mayores violaciones a sus derechos.

La ausencia de políticas públicas para esta categoría migratoria es notoria por parte de los Gobiernos locales, aportando muy poco para qué la comunidad inmigrante pueda integrarse con la comunidad receptora.

PARTICIPACIÓN CIUDADANA PARA APORTAR A LA NUEVA CONSTITUCIÓN

El proceso de transformación social que vivió el Ecuador en la primera década del siglo XXI, fruto de la exclusión económica, social, política y cultural, generó la articulación de diversas perspectivas y luchas de distintos sectores de indígenas, afro descendientes, campesinos, sindicatos, gremios, universidades,

⁵ Por ejemplo, conocemos que 58% de las mujeres y niñas y 13% de los hombres y niños han sufrido agresiones sexuales en el marco del conflicto interno colombiano, según información proporcionada por ACNUR y corroborada en entrevistas realizadas a la población atendida por la Misión Scalabriniana (MISIÓN SCALABRINIANA DEL ECUADOR, 2014).

defensores de derechos de humanos, ecologistas, mujeres, jóvenes, niños, niñas, discapacitados, migrantes, refugiados y sus familias.

A través de la presión social, el 81,72% de la población ecuatoriana aprobó la instauración de una Asamblea Constituyente de plenos poderes conformada por 130 asambleístas con representación nacional y representantes de los ecuatorianos y ecuatorianas en el exterior (REPÚBLICA DEL ECUADOR, 2008).

Para septiembre de 2008, el país contaba con una nueva Constitución Política y por primera vez en la historia de Latinoamérica, ésta incluye los derechos, garantías e instituciones de protección de derechos de los y las emigrantes, inmigrantes, refugiados, desplazados y migrantes internos, así como de las víctimas de trata y tráfico de personas, reconociendo que el Ecuador es un país de origen, tránsito, destino y retorno migratorio.

La Constitución ecuatoriana del 2008 contiene 58 artículos con relación directa con la movilidad humana, relativos a los elementos constitutivos del Estado; derechos; participación y organización del poder; organización territorial del Estado; régimen de desarrollo; régimen del buen vivir y relaciones internacionales. Se relaciona con la perspectiva de la presencia social y cultural de ecuatorianos dentro y fuera del país, sus ascendientes y descendientes; a los pueblos indígenas en frontera; a los derechos de las as personas extranjeras en el territorio nacional y entre ellas el derecho de no devolución ni expulsión de personas en situación de refugio ni colectivos de extranjeros, garantizando el debido proceso.

Desarrollado más ampliamente en base al principio de igualdad sin discriminación, incluyendo la condición migratoria. Se establece que el Estado ecuatoriano velará por el respeto a los derechos laborales de las trabajadoras y trabajadores ecuatorianos en el exterior, y promoverá convenios y acuerdos con otros países para la regularización de tales trabajadoras y trabajadores. Reconoce que todos los ecuatorianos y ecuatorianas tienen todos los derechos políticos – incluido el derecho al voto, el derecho a la revocatoria del mandato y la conformación de movimientos políticos – y por lo tanto los ecuatorianos y ecuatorianas en el exterior también; mientras los extranjeros tienen los derechos políticos que les sean aplicables de acuerdo a la Constitución.

Reconoce a los ecuatorianos y ecuatorianas y sus familias el derecho a migrar y la garantía estatal de precautelar ese derecho antes, durante, en vigencia y después de la migración, proporcionando asistencia y protección integral, en particular a personas privadas de la libertad, garantías para la reunificación familiar, el retorno voluntario y el respeto a la confidencialidad en los países de tránsito y destino. Se destaca el respeto al principio de no devolución para refugiados, la no sanción penal por su ingreso irregular al país,

la asistencia jurídica y la humanitaria de emergencia de manera individual y colectiva.

Reconoce el derecho al libre tránsito dentro del país y a escoger su residencia, así como el derecho a entrar y salir del país salvo sentencia ordenada por un juez competente. Los niños, niñas y adolescentes tienen el derecho a recibir información de sus progenitores y familiares ausentes, reconociendo los diferentes tipos de familia y dentro de ella, la familia transnacional.

Enfatiza sobre el derecho de las personas a desplazarse internamente a causa de desastres naturales, conflictos armados o situaciones de emergencia y a recibir protección, asistencia humanitaria, vivienda, servicios médicos y sanitarios. Igualmente asume la responsabilidad sobre la prevención ante riesgos y mitigación de desastres. Y, cuando se trata de pueblos o nacionalidades indígenas, garantiza el derecho que tienen a no ser desplazados de sus tierras ancestrales y prohíbe cualquier clase de desplazamiento forzado.

Se proyecta sobre las nuevas formas de sometimiento humano, y prohíbe la esclavitud, la explotación, la servidumbre y el tráfico y la trata de seres humanos en todas sus formas, proporcionando medidas para la prevención, protección, erradicación y reinserción de las víctimas.

La nueva Constitución prevé un título relacionado con las garantías normativas; de políticas públicas, servicios públicos, participación ciudadana; y, garantías jurisdiccionales. Las garantías normativas determinan que toda iniciativa relacionada con leyes, ordenanzas, decretos, y demás normas, deben estar sujetas a lo dispuesto en la Constitución y tratados internacionales de derechos humanos. Las garantías de política pública y prestación de bienes y servicios promueven el buen vivir, la solidaridad, la equidad y la participación social. Las garantías jurisdiccionales, como mecanismo directo para exigir los derechos a través del acceso a la justicia de manera sencilla, rápida y eficaz.

Incluye la responsabilidad de que el Estado ejerza la rectoría en política migratoria a través de los diferentes estamentos y atribuciones estatales a nivel nacional e internacional. Además, se instituyen los consejos de Participación Ciudadana y Control Social; los Consejos Nacionales de Igualdad; el Sistema Nacional de Inclusión y Equidad Social; y, la defensoría del Pueblo, como órganos responsables de promover, proteger, insentivar, asegurar la vigencia, el ejercicio de los derechos y el desarrollo social en varios ámbitos, entre ellos, la movilidad humana, de ecuatorianos y extranjeros cualquiera sea su condición.

Benalcázar (2008) señala que en definitiva la Constitución proclama a la comunidad internacional que el Ecuador reconoce los derechos de los distintos pueblos que coexisten dentro de su territorio nacional, promueve mecanismos que expresen, preserven y protejan el carácter diverso de sus sociedades;

rechaza el racismo, la xenofobia y toda forma de discriminación; propugna el principio de ciudadanía universal, la libre movilidad de todos los habitantes del planeta, y el progresivo fin de la condición de extranjero como elemento transformador de las relaciones desiguales entre los países, especialmente en las relaciones Norte-Sur y exige el respeto de los derechos humanos, en particular de los derechos de las personas migrantes.

En el marco de la Integración, en especial con los países de Latinoamérica y el Caribe, reconoce que será un objetivo estratégico del Estado; fortalece la armonización de las legislaciones nacionales con énfasis en los derechos y regímenes laboral, migratorio, fronterizo, ambiental, social, educativo, cultural y de salud pública; promueve la creación de la ciudadanía latinoamericana y caribeña; la libre circulación de las personas en la región; la implementación de políticas que garanticen los derechos humanos de las poblaciones de frontera y de los refugiados; y la protección común de los latinoamericanos y caribeños en los países de tránsito y destino emigratorio (BENALCÁZAR, 2008, p. 14).

INICIATIVAS DE POLÍTICAS PÚBLICAS Y NORMATIVAS A PARTIR DE LA NUEVA CONSTITUCIÓN

Casi inmediatamente de la vigencia de la Constitución ecuatoriana aparecieron iniciativas normativas, tanto de sociedad civil como de organismos estatales. Propuestas de ley, principalmente para ecuatorianos y ecuatorianas migrantes, pero que excluían o limitaban derechos a población en movilidad de otra nacionalidad. Se realizaron grandes mesas de discusión donde se articularon muchos actores sociales interesados. No obstante, las coyunturas políticas ocurridas durante todo el largo proceso de conformación de una Ley Orgánica de Movilidad Humana, se vio interrumpida o utilizada con fines políticos. En la actualidad, la responsabilidad de la elaboración de la propuesta de la ley de movilidad humana está en manos de la Defensoría del Pueblo, a petición del gobierno nacional. Esta propuesta ya fue presentada, sin embargo, por razones de coyuntura política, continúa sin darse el trámite con la agilidad necesaria. Mientras tanto, los migrantes ecuatorianos fuera del país, siguen esperando la respuesta a sus requerimientos ciudadanos.

Por otro lado, la población de otra nacionalidad – principalmente colombiana – seguía ingresando al Ecuador por motivos del conflicto armado colombiano y demandando protección internacional. El nuevo sistema instaurado por el Estado ecuatoriano, para dar respuesta a la población refugiada hace 10 años,

no cubría el flujo de demanda y requería políticas adecuadas para dar respuesta a nivel de normativa, protección de derechos e inclusión social acorde a lo determinado expresamente en la nueva Constitución.

Sin embargo, en el año 2011 se impusieron restricciones a la posibilidad de regularizar la permanencia de extranjeros en el Ecuador, desde una perspectiva de selectividad migratoria basada en criterios económico y de nacionalidad. La reforma al Decreto 3301, creado en 1992 y que regula el procedimiento para determinar la condición de refugiado, en el 2012 evidenció un retroceso y contradicción a lo determinado en la Constitución ecuatoriana, pues restringe derechos relacionados con el debido proceso y al incluir un subterfugio jurídico denominado “inadmisibilidad” impide que todas las personas en situación de refugio accedan al derecho a solicitarlo pues primero deben pasar por una entrevista previa ante la autoridad quien determinará si le admiten o no la solicitud de refugio.

Los procesos de deportación y de devolución en frontera han aumentado y conservan el carácter penal y criminalizador, lo cual fue motivo de preocupación del Comité de Protección de Derechos de los Trabajadores Migrantes. El Ministerio del Interior ha reemplazado los centros de Detención de la policía de Migración – donde permanecían las personas en proceso de deportación – por un “albergue temporal de deportaciones” en condiciones en que la privación de la libertad exceden los previstos en la Constitución.

Los procedimientos de deportación no son tramitados atendiendo a procedimientos uniformes en las diferentes instancias gubernamentales. En Quito la autoridad encargada es el Juez Penal de Contravenciones, conforme el Código Orgánico de la Función Judicial, el cual mantiene el carácter penal de este procedimiento. En las otras provincias los Intendentes Generales de Policía son los responsables por el trámite de las deportaciones. En todo caso, ambas modalidades, en la mayoría de los casos, no consideran el derecho de las personas en movilidad consagradas en la Constitución y permanentemente son víctimas de privación arbitraria de la libertad, maltrato, extorción y acoso sexual por parte de la autoridad migratoria.

Por otro lado, la Dirección General de Registro Civil, nuevamente en contradicción con lo que determina la Constitución, entorpece, dilata o evade la inscripción y reconocimiento de niños y niñas nacidas en territorio ecuatoriano y de padres de otra nacionalidad, principalmente en zona de frontera, provocando vulneración de los derechos de identidad y nacionalidad dejándolos en condición de apátrida y evidentemente violando el principio del derecho superior de la niñez involucrando al Estado ecuatoriano a una

violación expresa de los derechos de la infancia según los tratados y convenios internacionales.

La trata de personas es una constante en el Ecuador. A pesar que la Constitución determina la necesidad de realizar acciones relacionadas a enfrentar esta violación de los derechos de las personas, las políticas públicas tomadas por el Estado para prevenir y sancionar este delito son mínimas y casi nada efectivas. Mucho menos, sancionar a los responsables y brindar protección adecuada a las víctimas. La trata de personas con fines de explotación sexual y laboral sigue en aumento, principalmente en la zona de frontera y en ciudades con mayor presencia de población de otra nacionalidad.

En materia de educación, se promulgó el Acuerdo Ministerial 337, destinado a garantizar el acceso a niños y niñas en situación de movilidad al sistema educativo, con la disminución de trámites y requisitos que, por las condiciones de movilidad, los niños y niñas no están en condiciones de cumplir. Gracias a la presión social, el Ministerio de Educación implementó un sistema para socializar el Acuerdo y proporcionando ciertas directrices para que se dé cumplimiento en la práctica. Sin embargo, pese a los avances y las buenas intenciones del personal ministerial, en lo operativo presentan dificultades de procedimiento. Por otro lado, se evidencia cierta resistencia de algunas autoridades educativas que justifican el impedimento del ingreso de niños y niñas al centro educativo por desconocimiento, porque no tienen espacio o cualquier otro motivo circunstancial. En ese sentido, persisten las prácticas discriminatorias por parte de estudiantes, docentes y autoridades educativas contra jóvenes de otra nacionalidad.

Desde el 2013 a nivel nacional se instauró el Sistema de Protección de Derechos a través de los Gobiernos Autónomos Descentralizados en cada una de las provincias. Se buscaba que diera respuesta a los grupos de atención prioritarios – entre los que se encuentra la población en movilidad –. Sin embargo, aún no termina de instaurarse ni en lo programático, ni en lo estructural, ni mucho menos en la atención para la protección de derechos. La falta de orientación política y técnica por parte de las autoridades del gobierno central, fomentan la desprotección y vulnerabilidad de la población en movilidad, principalmente en zonas de frontera, donde la debilidad institucional es mucho más notoria.

A MODO DE CONCLUSIÓN

La nueva Constitución promulgó al Ecuador como un Estado constitucional de derechos y, en ese nivel, orienta las decisiones en las instancias públicas y privadas hacia la vigencia y pleno ejercicio de los derechos constitucionales, incluyendo los reconocidos en los instrumentos internacionales (REPÚBLICA DEL ECUADOR, 2008). A pesar de los principios y derechos específicos incorporados para las personas en movilidad, desde el año 2011, las prácticas y decisiones del gobierno para restringir el ejercicio y promoción de estos derechos se han profundizado.

Uno de los principales argumentos para impedir el derecho de las personas de otra nacionalidad en territorio ecuatoriano es el criterio de seguridad y, amparado en esa noción, vincula a esta población con delincuencia y el aumento de violencia, estereotipándoles a los hechos delictivos con determinadas nacionalidades, principalmente la colombiana, peruana, haitiana, cubana o africana. Mientras que personas que provienen de países industrializados, son considerados *necesarios* para el desarrollo del país, y su ingreso no es impedido. Fortalece así el imaginario público que estereotipa la *migración buena* y la *peligrosa*. Esta noción, es fortalecida con el concepto de soberanía nacional, que es utilizada como mecanismos que justifican la restricción de derechos de personas de otra nacionalidad. La seguridad pública y la soberanía nacional, van de la mano y contradicen expresamente la definición de un Estado constitucional de derechos.

Los criterios de seguridad pública y soberanía nacional permean las políticas migratorias y de refugio. Han desvirtuado los derechos y los principios constitucionales – incluyendo los instrumentos internacionales. Todo lo relacionado con la regularización a través de visas o de otros mecanismos de registro de extranjeros, son considerados como potestad soberana, como una decisión selectiva migratoria sustentada en factores económicos y de nacionalidad, y no como garantía de ejercicio del derecho a migrar, el derecho a un nombre y nacionalidad, el derecho a solicitar refugio, el derecho a trabajar, en definitiva, a la ciudadanía universal, expresamente promovida en la Constitución del 2008. Se deja en situación irregular a un gran número de personas, que tiene que acudir a medios ilegales en los que estarían implicados funcionarios públicos y de policía. Sin embargo, el Ecuador se mantiene como un país de alta movilidad de emigrantes, inmigrantes, refugiados y población en tránsito.

En relación a población refugiada, cada vez más se constata la existencia de población que requiere protección internacional, no obstante, se implementan

procedimientos de admisibilidad como un *filtro* para prevenir la *mala* utilización del refugio. Procedimiento sumario y subjetivo que descaracteriza la naturaleza de la protección internacional y abre una gran margen de error en la admisión de personas, profundizando sus condiciones de desprotección, principalmente en localidades rurales, que tiene dificultad de acceder al procedimiento de asilo, debido a la distancia, desconocimiento, miedo a la deportación, entre otros.

A pesar de todas las iniciativas y las medidas consagradas en la nueva Constitución, se han implementado políticas en las cuales “sus disposiciones limitan el ejercicio del derecho al asilo/refugio, otros derechos conexos y tensionan con los principios Constitucionales y los instrumentos internacionales” (CHANG; ROBAYO; ARCENTALES, 2003), como es el caso del Decreto Ejecutivo 1182, de mayo de 2012, sobre el reconocimiento de personas refugiadas. Los procesos de deportación han aumentado y conservan el carácter penal y criminalizador, no respetando el derecho al debido proceso.

Existe debilidad institucional, principalmente en las zonas de frontera, para proteger y garantizar los derechos de todos sus habitantes, en particular aquellas en condición de movilidad. A pesar de la presencia y ejecución de mega proyectos, están provocando el desplazamiento de familias y pueblos y no se tiene información detallada del impacto que esos desplazamientos están provocando sobre la vulneración de derechos.

La Ley de Movilidad Humana, elaborada y aportada desde muchos espacios estatales y de sociedad civil continúa archivado en la Asamblea Nacional y no se vislumbra la suficiente voluntad política para debatirla y promulgarla, pues el hacerlo implicaría una desestabilización de las prácticas discriminatorias, la redefinición de los conceptos de soberanía y seguridad con un enfoque social y ciudadano, el derogamiento de normativas que vulneran derechos y mirar a la movilidad humana como una perspectiva integral, incluyente y garantista de los derechos humanos.

Haciendo un balance de la implementación de políticas públicas con relación a las migraciones en Ecuador podemos decir que, mayoritariamente, están orientadas a atender las necesidades de las personas emigrantes, pues las acciones se direccionan a la atención de los ecuatorianos en el exterior y a sus familias, el fortalecimiento de vínculos, la promoción del retorno mediante incentivos para su reinserción económica y laboral. Pero está ausente una política migratoria en cuanto la protección de derechos e integración de las personas inmigrantes.

Con todo lo mencionado, la ciudadanía universal está lejos de ser ejercida en el Ecuador. La mayoría de las instancias públicas no han modificado su comportamiento xenofóbico y discriminatorio, en algunos casos, se han

agudizado. Muchos medios de comunicación, continúan estereotipando la condición migratoria. La población ecuatoriana mantiene el sesgo de nacionalismo poco reflexivo. Los programas estatales para población en movilidad están dirigidos únicamente a lo productivo y no a procesos de integración comunitaria y familiar. Mientras tanto la población en movilidad: emigrantes, inmigrantes, refugiados, desplazados, migrantes internos, siguen soportando innumerables violaciones a sus derechos, pues muchos de ellos ni siquiera se han enterado que están dentro de un estado constitucional de derechos donde se promueve la ciudadanía universal.

REFERENCIAS

- ACOSTA, Alberto; LÓPEZ, Susana Mercedes López Olivares; VILLAMAR, David. *La migración en el Ecuador: oportunidades y amenazas*. Centro Andino de Estudios Internacionales, Universidad Andina Simón Bolívar, 2006.
- ARCENTALES, Javier; GARBAY, Susy. *Informe de Movilidad Humana Ecuador, 2011*. Quito: Coalición por las Migraciones y Refugio, 2012.
- BENAVIDES Gina. *La movilidad humana en Ecuador*. Conferencia Episcopal Ecuatoriana, Quito, Julio 2008.
- BENALCÁZAR, Patricio. *El ABC de la Movilidad Humana en el Ecuador*, Conferencia Episcopal Ecuatoriana, 2008.
- CHANG, Jenit; ROBAYO, Tatiana; ARCENTALES, Javier. *Análisis del reglamento que regula el derecho a solicitar asilo en el Ecuador*, febrero, 2003.
- COALICIÓN POR LAS MIGRACIONES Y REFUGIO. *Informe Alternativo*, 2007. Quito: Coalición por las Migraciones y Refugio, 2007.
- _____. *Contenidos básicos sobre movilidad humana*. Aportes para una normativa en Ecuador. Quito: Coalición por las Migraciones y Refugio, 2009.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y CENSO, INEC. *Censo de Población*, Ecuador, 2010.
- MÁRMORA, Lelio. *Las políticas de Migraciones Internacionales*. Buenos Aires: Paidós, 2002.
- MISIÓN SCALABRINIANA DEL ECUADOR. *Base de datos Sistema Purikkuna*. Quito, 2014.
- REPÚBLICA DEL ECUADOR. *Constitución Política del Ecuador*, 2008.

_____. *Consejo Nacional electoral del Ecuador*, 2008.

_____. *Constitución Política del Ecuador* Art. 425. Registro Oficial 449. 20 de octubre de 2008.

TIPANLUISA, Susana Quiloango. *Políticas públicas migratorias en el Ecuador*. Documentos de trabajo, Enero 2011.

O PARADOXO DA GLOBALIZAÇÃO E A MIGRAÇÃO INFANTIL: ALGUMAS REFLEXÕES

Patrícia Nabuco Martuscelli¹

INTRODUÇÃO

Segundo Sayad (1998, p. 15), a migração é um fenômeno social completo, ou seja, um objeto que cria um problema. Dessa forma, pode ser estudada a partir de diversas óticas, incluindo relações de gênero, de idade, de trabalho, entre outras. Crianças² sempre migraram por diferentes razões: com suas famílias, para fugir de conflitos e desastres ambientais e como uma decisão racional para buscar melhores condições de vida e de futuro. Assim, a migração de crianças e jovens não é nova, mas a literatura que trata dessa questão é recente, pois esses agentes migratórios foram, durante muito tempo, ignorados nos estudos migratórios, visto que apenas se discutiam as piores formas de migração infantil como o tráfico de menores (PUNCH, 2007, p. 1).

As crianças são cerca de 50% de todas as pessoas traficadas anualmente. Os menores separados ou desacompanhados representam entre 4 e 5% de todos os solicitantes de refúgio (BHABHA, 2007, p. 206). Segundo informações do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR), cerca de 50% de toda a população refugiada (que totalizava 11,7 milhões de pessoas no final de 2013) possuía menos de 18 anos (UNHCR, 2013). Já os migrantes internacionais entre 10 e 24 anos representavam 12% dos 232 milhões de migrantes internacionais em 2013 (UNFPA, 2014).

Pode-se analisar a migração infantil sob diversos ângulos: famílias migrantes; menores deixados para trás nos países de origem; crianças refugiadas e solicitantes de asilo; crianças traficadas; subtração e adoção internacional de

¹ Mestranda e bacharel em Relações Internacionais pela Universidade de Brasília (UNB) e voluntária da Missão Paz-SP. Membro do Núcleo de Estudos e Pesquisas sobre Deslocados Ambientais (NEPDA/UEPB) e do Núcleo de Estudos Latino-Americanos (NEL/UNB). E-mail: patnabuco@gmail.com.

² Neste capítulo, as expressões crianças e menores devem ser entendidas como sinônimos e se referem a qualquer ser humano menor de 18 anos. No Brasil, o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) diferencia criança (pessoas de até 12 anos) e adolescentes (entre 12 e 18 anos).

crianças; migrantes econômicas; e, mais recentemente, o tema dos menores desacompanhados e separados. O Comitê das Nações Unidas sobre os Direitos da Criança define um menor desacompanhado como qualquer ser humano com menos de 18 anos que foi separado de seus pais e outros parentes e que não está sob a supervisão de um adulto que, por lei ou por costume, é responsável por ele. Uma criança separada é um menor de 18 anos que foi separado de seus pais ou prévios representantes legais, mas não necessariamente de outros parentes, de modo que essa esteja acompanhada por outro membro adulto de sua família (ABRAMOVICH; CERNADAS; MORLACHETTI, 2010, p. 6-7).

O aumento de mais de 300% no número de crianças desacompanhadas que atravessaram as fronteiras dos Estados Unidos da América (EUA) com o México entre o ano de 2011 e o de 2014 (CERNADAS; GARCÍA; SALAS, 2014, p. 9), totalizando mais de 90 mil apenas no ano de 2014 segundo o Ministério de Segurança Nacional (SISTER OF MERCY OF THE AMERICAS, 2015), deixou bem claro que os países e a comunidade internacional como um todo não estão preparados para lidar com a migração infantil em suas diversas facetas. Isso ocorre porque, se o fenômeno migratório adulto já revela alguns dos paradoxos do atual período de globalização para os quais os Estados e a comunidade internacional como um todo ainda não encontraram respostas eficientes, a migração infantil expõe outros paradoxos não considerados nas políticas migratórias e em diversos estudos que entendem o migrante apenas como um adulto.

Para abordar melhor essa questão, é necessário primeiramente clarificar os conceitos de paradoxo e de globalização. Um paradoxo, segundo o Michaelis Moderno Dicionário de Língua Portuguesa, é a afirmação de um conceito mediante aparentes contradições ou termos incompatíveis. Já a globalização hegemônica, com base nas ideias de Boaventura de Sousa Santos (2003)³, seria a forma atual do capital global que leva a uma compressão da noção de espaço-tempo. Assim, o paradoxo da globalização em relação às migrações poderia ser resumido da seguinte forma: há uma economia sem fronteiras e uma fronteira barricada (NEVINS, 2001, p. 135), de modo que essa compressão espaço-tempo só é garantida a alguns.

Esse capítulo pretende discutir diversos outros paradoxos existentes atualmente que envolvem a questão da migração infantil, que é pouco analisada pelos estudos migratórios. Se, por um lado, houve a evolução dos meios de transporte e de comunicação e o agravamento das desigualdades econômicas

³ O autor acredita que existiriam diferentes tipos de globalização incluindo a hegemônica e a contra-hegemônica. Para maiores informações sobre essa questão, ver <www.boaventuradesousasantos.pt>. Acesso em: 11 mar. 2015.

e sociais se tornou transnacional, não são apenas os adultos que possuem capacidade e direito de mobilidade humana, também as crianças se inserem nesses movimentos e veem seus direitos ignorados e suas capacidades de voz, agência e participação ativa no curso de suas vidas desconsideradas. Para tal, esse capítulo apresenta inicialmente uma discussão sobre a questão do paradoxo da globalização e o tema das migrações de modo geral. Em seguida, trata-se do tema das migrações infantis e das contradições decorrentes dele. Nessa mesma seção, observa-se brevemente como os principais documentos internacionais entendem a questão das crianças migrantes. Por fim, são apresentadas algumas considerações finais sobre as migrações infantis incluindo uma breve discussão sobre o direito de “não migrar”.

O PARADOXO DA GLOBALIZAÇÃO E AS MIGRAÇÕES

A globalização, com a evolução dos transportes e das comunicações, os processos de integração regional e os acordos de livre comércio, motivou a livre transferência interfronteiriça de bens, serviços e investimentos, capitais e força de trabalho altamente qualificada, mas restringiu o direito do ser humano à liberdade de movimento. Em um mundo globalizado e interconectado, as disparidades dentro e entre países e entre diferentes regiões se acentuaram devido à distribuição desigual dos chamados “benefícios da globalização”, ganhos que o processo da globalização teria levado a algumas regiões, tais como o acúmulo de riquezas e o desenvolvimento tecnológico. Nessa mesma lógica, oportunidades e autorizações para mudanças para outros países foram desigualmente distribuídas. Por um lado, há a figura de “migrantes desejados”, que são aqueles altamente qualificados ou então investidores e empresários que possuem acessos a vistos e possibilidades de cidadania por causa de sua condição econômica. Para esses, as fronteiras estão permanentemente abertas. Por outro lado, barreiras foram criadas para garantir que indivíduos pouco qualificados permanecessem em seus locais de origem, de modo que houve a globalização de mercados, mas não da força e do mercado laboral (ABRAMOVICH; CERNADAS; MORLACHETTI, 2010, p. 13-14).

Se por um lado começam a existir estudos que falam de um momento pós-Estado nacional e de um mundo transnacional, ao tratar do tema das migrações o Estado ainda se apegava ao conceito de soberania nacional para conter os chamados “imigrantes indesejados” (BHABHA, 2007, p. 139). A globalização hegemônica, na nomenclatura de Sousa Santos (2003), favoreceu a concentração de riqueza em certos países e regiões, de modo que novas

estratégias tiveram que ser desenvolvidas para proteger esses lucros e evitar que eles fossem equitativamente distribuídos, ou seja, “*to protect the economic gains of globalization against poor migrants and refugees*” (CHUTE, 2005, p. 10). Para atingir tal objetivo, os governos aumentaram o controle de suas fronteiras com o intuito de evitar que trabalhadores não qualificados (indesejados) “roubassem” os trabalhos e os lucros dos nacionais que se beneficiam da globalização. Assim, toda uma estratégia foi colocada em prática. Um discurso foi construído para criar a percepção de uma crise emergente, na qual o migrante irregular é classificado como um criminoso, uma ameaça à soberania e à sociedade nacionais (BHABHA, 2007, p. 136). Fazem parte desse movimento a construção de muros e cercas entre Estados, o endurecimento das legislações migratórias e a criminalização das migrações para deter “uma possível invasão dos indesejados” (CHUTE, 2005). Assim, as fronteiras permanecem abertas para bens e capital, mas fechadas para as pessoas.

Por outro lado, apesar de as fronteiras estarem mais fechadas, a migração aumentou nos últimos anos. No ano de 2013, havia 232 milhões de imigrantes internacionais, o que representava 3,2% da população mundial. Em relação ao ano 2000, houve um incremento de 57 milhões de seres humanos, o que corresponde a 33%, visto que os migrantes internacionais representavam apenas 2,8% da população em todo o planeta (UNFPA, 2014). Para Cernadas, García e Salas (2014, p. 9), existem hoje mais pessoas vivendo fora de seu país do que em qualquer outro momento da história. Como argumenta Cançado Trindade (2008, p. 139), a expansão da globalização foi acompanhada pela erosão da capacidade dos Estados de protegerem os direitos econômicos, sociais e culturais das pessoas sob sua jurisdição, motivando-as cada vez mais a migrarem. Grande parte dessas pessoas migra em situação irregular porque, de um lado, há controles cada vez mais restritivos nos países de destino e mecanismos limitados para a migração legal e, de outro, há o aumento do desemprego, da violência e da exclusão social em muitos países de origem, o que é agravado pela distribuição desigual dos benefícios da globalização (ABRAMOVICH; CERNADAS; MORLACHETTI, 2010, p. 13).

Assim, como há mais pessoas querendo migrar do que oportunidades legais para isso, a indústria da migração irregular se fortaleceu e os seres humanos se tornaram mais vulneráveis à exploração e à violação de seus direitos ao tentar realizar o direito de ir e vir entre Estados. Assim, como afirma Chute (2005, p. 3), o que o controle de fronteiras e o enrijecimento das políticas migratórias fizeram foi forçar migrantes pobres a se envolverem com traficantes e coíotes cada vez mais duros, gastarem os poucos recursos de que dispõem e tomarem rotas e caminhos mais perigosos e insalubres para realizar seus desejos de-

sesperados de reivindicar alguns ganhos da globalização. Emerge assim uma economia e indústria ilegal das migrações baseada no tráfico humano e em redes de coíotes que lucram milhões de dólares todos os anos com o fechamento de fronteiras para pessoas comuns que desejam buscar melhores condições de vida em países que muito ganharam com a globalização. Dessa forma, a única coisa que a criminalização das migrações e o fechamento de fronteiras fizeram foi facilitar a violação de direitos humanos daqueles que ainda tentam cruzar a fronteira e enriquecer um pequeno grupo que se aproveita dessa situação.

É possível identificar ao menos três paradoxos que a globalização enfatiza no tema das migrações. O primeiro é que as fronteiras estão abertas para bens, investimentos e serviços, mas cada vez mais fechadas para grande parte dos seres humanos do planeta. O segundo é que essas mesmas fronteiras estão cada vez mais abertas para algumas pessoas, como profissionais altamente qualificados, investidores e empresários que são alvos até de campanhas internacionais de recrutamento e de estímulo a tais migrações. Por outro lado, estão cada vez mais “protegidas” contra trabalhadores desqualificados que são enxotados das fronteiras apesar de os próprios países precisarem dessa mão de obra em ocupações que os seus nacionais não querem desempenhar, mas que alguém precisa fazê-las. Ao mesmo tempo, manter as fronteiras fechadas garante baixas remunerações e péssimas condições de trabalho para os eventuais trabalhadores migrantes que venham a entrar. O terceiro paradoxo é que, apesar de tudo isso, fronteiras vigiadas, muros e barreiras não impedem que migrantes continuem a cruzar as fronteiras e, para isso, acabam envolvidos em redes de exploração dos fluxos migratórios. Assim, um pequeno grupo lucra ilicitamente com a vida de milhões de pessoas que desejam apenas usufruir de seus direitos ao trabalho, à vida digna e à livre mobilidade em algum outro país para poder garantir uma vida melhor para si mesmo, suas famílias e futuras gerações.

MAIS PARADOXOS E A MIGRAÇÃO INFANTIL

As crianças também são impactadas pelos paradoxos da globalização citados anteriormente. O controle de fronteiras e a criminalização das migrações fazem com que muitas crianças percam seus pais quando eles tentam cruzar as fronteiras e acabam mortos; outros milhares têm o convívio com seus genitores impedido porque estes estão em uma situação irregular em um outro país e de lá não podem sair para visitar seus filhos por correr o risco de não conseguir mais entrar. Além disso, as crianças quando decidem migrar por conta própria

também podem ser consideradas “indesejadas” e acabar deportadas por serem vistas como um possível ônus para os governos dos países de destino, que terão que garantir seus direitos internacionalmente reconhecidos. Por outro lado, também existem as crianças migrantes desejadas, aquelas que migram com suas famílias porque algum membro adulto dessa família é extremamente desejado pelo país de origem. É o caso dos filhos de funcionários do corpo diplomático, de grandes empresários e investidores internacionais ou de profissionais de alta qualificação. Além desses, outros menores desejados são os estudantes que ganham bolsas de universidades dos países de destino. Esses alunos são percebidos como importantes recursos humanos que contribuirão para o desenvolvimento, a inovação e a competitividade dos países receptores. Nessa lógica, estudantes do mundo inteiro são escolhidos a dedo como investimentos de longo prazo, o que também mina países em desenvolvimento de importantes recursos que poderiam contribuir para o crescimento de seus Estados. Dessa forma, as fronteiras permanecem abertas para as crianças desejadas e estão cada vez mais fechadas para as crianças indesejadas.

Para Bhabha (2014, p. 1), a migração infantil é parte de um fenômeno contemporâneo que muda e modela o mundo em que vivemos, no qual 11% de todos os fluxos migratórios são compostos por jovens e crianças menores de 20 anos. Migrantes menores de 20 anos são o maior grupo entre a população migrante, correspondendo a 37% dos migrantes na África; 19% na América Central, do Sul e no Caribe; 17% na Ásia; 15% na Oceania e 11% na Europa e na América do Norte (ABRAMOVICH; CERNADAS; MORLACHETTI, 2010, p. 1). Assim, as crianças migram pelas mais diversas razões e essa migração faz com que os países respondam a isso com diversas contradições que não são observadas em fluxos migratórios de adultos, especialmente porque as crianças são consideradas internacionalmente como um grupo vulnerável que demanda proteção internacional.

Uma primeira questão envolvendo as crianças migrantes seria o trabalho. A visão clássica dentro dos estudos migratórios defende que o migrante nasce por causa do trabalho e essa busca o motiva a sair de seu país de origem. No entanto, essa abordagem não consegue explicar a migração de crianças. Isso porque não se reconhece a possibilidade de que menores de idade queiram migrar em busca de trabalho, especialmente por haver uma série de compromimentos internacionais que pretendem erradicar o trabalho infantil no mundo.

A condição da infância contemporânea está relacionada à ideia de carência de agência, visto que os que estão nessa situação são percebidos pelos tomadores de decisão como sem voz para se expressar (SCHAPIRO, 1999, p. 729) e, por isso, não seriam considerados cidadãos políticos (DUBINSKY, 2012, p.

7). Crianças são compreendidas majoritariamente como objetos de proteção dos Estados nacionais. A cultura ocidental interiorizou a ideia de que carece às crianças a razão instrumental que é a habilidade de julgar que passos são necessários para atingir determinada meta. Dessa forma, elas também não teriam capacidade de decidir migrar por vontade própria. No entanto, as crianças podem empreender uma variedade de modos de agência em diferentes ambientes humanos e existe a possibilidade de que elas se localizem flexível e estrategicamente dentro de particulares conceitos sociais (WATSON, 2004, p. 162), dentre eles em migrações internacionais.

As crianças tendem a não ser consideradas nos movimentos migratórios, visto que são entendidas como apêndices dos adultos. Isso está mudando com o aumento da chegada de menores desacompanhados nos países desenvolvidos, principalmente depois de 2011 (BHABHA, 2014, p. 2), pois, como estão sozinhos, têm que ser considerados independentes dos adultos que seriam responsáveis por eles. Prova disso é que não existe nenhum documento de direito internacional ou regional que lide diretamente com o tema das crianças migrantes (WHITEHEAD; HASHIM, 2005, p. 36). Apesar disso, existem alguns outros tratados que tocam pontualmente na questão das crianças, com maior ênfase para a questão do tráfico; subtração e adoção internacional de menores e as piores formas de trabalho infantil.

O principal documento internacional que aborda a questão da migração internacional é a Convenção Internacional sobre a Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e dos Membros de suas Famílias, que foi adotada pela Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas em 1990 e, apesar de assinada, ainda não foi ratificada pelo Brasil. Essa convenção representa um grande avanço rumo à proteção e à garantia de direitos para todos aqueles que se encontram em situação de migração, no entanto não considera diretamente a questão das crianças. Isso porque o foco do tratado é o trabalhador migrante, que é implicitamente um adulto, de modo que as crianças teriam direitos que são garantidos a elas por causa de sua relação com um adulto membro de sua família que é o trabalhador migrante. Ou seja, uma criança migrando sozinha que não é reconhecida como um trabalhador migrante não entraria no escopo do documento. Expressões encontradas na Convenção como “o filho do trabalhador migrante” (artigos 29 e 30) acabam dentro do escopo do tratado por excluir o direito da criança desacompanhada a nome e educação igualitária em relação aos nacionais (respectivamente). Além disso, a Convenção também não se aplica a estudantes e estagiários, que correspondem a uma grande parte das crianças migrantes atualmente. Uma interpretação mais abrangente do documento deveria considerar a

possibilidade de uma criança sozinha ser um agente de seu projeto migratório, que tem capacidade de escolha e é portador de direitos que devem ser internacionalmente reconhecidos. Muitos desses direitos estão presentes na Convenção de 1990, como o direito à não discriminação (artigo 7º), direito à saída de seu país de origem (artigo 8º), direito à vida (artigo 9º), a não ser submetido à tortura e tratamento cruel, desumano e degradante (artigo 10), à não intromissão arbitrária em sua vida privada e familiar (artigo 14), direito à liberdade, à segurança e à proteção efetiva do Estado contra a violência (artigo 16), direito a não ser vítima de medidas de expulsão coletiva e prisões arbitrárias (artigo 22) e reconhecimento da família como elemento natural e fundamental da sociedade que deve ser protegido pelo Estado (artigo 44).

A Convenção de 1951 sobre o Estatuto dos Refugiados e seu Protocolo de 1967 também não fazem menções específicas para a questão das crianças refugiadas e solicitantes de refúgio. Em muitos países, crianças sozinhas com um fundado temor de perseguição não conseguem demandar o reconhecimento de sua condição de refugiadas por não serem reconhecidas como principais aplicantes, apenas como membros anexos a processos de outros adultos (BHA-BHA, 2007, p. 206-207). Em algumas localidades, esquece-se que a própria condição da infância pode levar a perseguições. Como exemplo, é possível mencionar os menores que fogem de seus países de origem para não serem recrutados como soldados ou esposas de moita. Apesar disso, a Convenção garante direitos que são aplicados a todos os solicitantes de asilo (independentemente da idade), tais como o direito à não discriminação (artigo 3º) e o direito à educação (artigo 22), entre outros. Contudo, o direito à reunificação familiar não está garantido nesse documento internacional.

O último documento a ser analisado nessa seção é a Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos da Criança, que foi adotada pela Assembleia Geral nas Nações Unidas em 20 de novembro de 1989. Esse é o tratado de direitos humanos mais ratificado na história, sendo apenas Somália e Estados Unidos da América os países que não fazem parte dele. Esse tratado reconhece as crianças como possuidoras de direitos que devem ser respeitados pelos Estados nacionais. A Convenção está ancorada em dois princípios fundamentais: o da não discriminação “independentemente de qualquer consideração de raça, cor, sexo, língua, religião, opinião política ou outra da criança, de seus pais ou representantes legais, ou da sua origem nacional, étnica ou social, fortuna, incapacidade, nascimento ou de qualquer outra situação” (artigo 2º) e o do melhor interesse da criança (ou interesse superior) (artigo 3º). Contudo, esse conceito não é definido no instrumento jurídico.

Apesar disso, essa convenção garante direitos a todas as crianças, independente de sua própria situação migratória ou do status de seus pais. A Convenção garante para as crianças direitos de participação, de desenvolvimento (incluindo o de buscar seu desenvolvimento) e de sobrevivência, entre outros. Sobre a questão da migração infantil, destacam-se os artigos 9, 10 e 20, que reforçam a importância da integridade familiar, incluindo o direito da criança a não ser separada de seus familiares contra sua vontade e o seu direito à reunificação familiar; o artigo 11, que aborda o combate à transferência ilícita e ao não retorno de crianças levadas ao exterior; o artigo 22, que afirma que os Estados devem garantir que a criança que busca refúgio ou refugiada receba proteção e assistência humanitária; os artigos 32 a 36, que garantem o direito de proteção das crianças contra formas exploratórias de trabalho ou que prejudiquem seu bem-estar; especificamente, o artigo 35, que fala sobre a prevenção da abdução, do tráfico e da venda de crianças para quaisquer fins. Além disso, a Convenção garante o princípio da prevalência dos direitos das crianças, de modo que esses direitos e a proteção integral da infância deveriam prevalecer sobre quaisquer outros objetivos da política migratória (CERNADAS; GARCÍA; SALAS, 2014, p. 17).

Na prática, muitas crianças migrantes têm seus direitos negados por causa de sua situação migratória ou do status irregular de seus pais ou responsáveis. Para autores como Abramovich, Cernadas e Morlachetti (2010, p. 2), isso ocorre porque as crianças migrantes são invisíveis e não há uma perspectiva em relação a elas nas políticas e leis migratórias nem uma perspectiva migratória nas políticas de infância, o que origina depravação de direitos, discriminação e exploração em países de origem, trânsito e destino. Já Bhabha (2014) afirma que a temática da migração infantil não seria vítima de invisibilidade, mas sim de ambivalência. Ao analisar como os Estados Unidos da América tratam diversos tipos de crianças migrantes, a autora conclui que as respostas a esses movimentos migratórios são ambivalentes por oscilarem entre uma visão de crianças como um ser vulnerável que precisa de proteção do Estado e, ao mesmo tempo, percebê-las como uma ameaça, pois são “outras” crianças e não “as nossas”. Ou seja,

Far from being treated as children first and migrants second, and being included in the child welfare system that applies to domestic children who lack parental care, migrant unaccompanied children are often exposed to the same harsh immigration measures as their adult counterparts (BHABHA, 2007, p. 208).

Assim, medidas de proteção e garantia de direitos para as crianças que vão ao encontro da Convenção de 1989 contrastam com medidas de punição

para as crianças migrantes que entram de maneira irregular e violam as regras da soberania nacional. O paradoxo principal da migração infantil seria a contradição entre as obrigações internacionais de proteção das crianças como um grupo vulnerável que possui direitos internacionalmente reconhecidos por parte dos Estados e as atitudes de proteção desses mesmos Estados em relação a suas fronteiras contra migrantes indesejados, ainda que estes sejam apenas crianças de seis anos de idade.

Outro paradoxo seria o fato de crianças nacionais filhas de pais migrantes possuírem muitas vezes seus direitos violados por causa do status migratório irregular de seus pais. Como explana Bhabha (2014), quando os pais de uma criança nascida nos Estados Unidos são deportados para outro país, esse menor não terá seus direitos como cidadão reconhecidos, visto que ele será “indiretamente” deportado ao decidir viver com seus pais, de modo que a cidadania de um menor é quase considerada de segunda classe por não conseguir evitar a deportação dos seus genitores. Nesse sentido, o direito de reunificação familiar de crianças migrantes é raramente garantido e até mesmo crianças nacionais com pais migrantes veem esse seu direito violado diariamente.

Quando crianças migrantes e crianças nacionais têm seus direitos restringidos por causa de seu status migratório ou de seus pais, percebe-se que há a prevalência da política migratória, mais fortemente de sua visão securitária, do que de uma política de proteção integral da infância (CERNADAS; GARCÍA; SALAS, 2014, p. 15). Nesse sentido, de modo geral, o “melhor interesse da criança” seria conseguir realizar seu percurso migratório de maneira protegida e com seus direitos respeitados e garantir a presença de sua família com ela durante todo o processo. Já o “melhor interesse do Estado” receptor seria coibir fluxos migratórios de menores para evitar que governos tenham que responder internacionalmente por situações de “crises humanitárias” e pela violação de direitos e tratamentos degradantes de menores. O que se observa é que o discurso do Estado a respeito do tema dos direitos das crianças frisa o princípio do melhor interesse como guia maior para lidar com essa população em qualquer situação. Na prática, ocorre o contrário, ao se tratar de crianças migrantes, principalmente das desacompanhadas, prevalece o interesse nacional e o “melhor interesse do Estado”.

A dupla vulnerabilidade das crianças migrantes por causa de sua pouca idade e de seu status migratório apresenta sérios desafios para os Estados e os tomadores de decisão (BHABHA, 2007, p. 211). Isso ocorre porque a perspectiva dos direitos da criança não foi incorporada em políticas e legislações migratórias, visto que não se reconhece a real possibilidade de a criança decidir por vontade própria se tornar um migrante (ABRAMOVICH; CERNADAS;

MORLACHETTI, 2010). Também as políticas nacionais para proteger os direitos das crianças acabam por discriminar entre aquelas nacionais e as migrantes e não levam em consideração as condições e necessidades específicas deste grupo (VAN DE GLIND, 2010, p. 16). Nessa mesma linha, nenhum país, nem mesmo os europeus, conseguiu encontrar, até o momento, em nível nacional uma resposta satisfatória que garanta os direitos universalmente reconhecidos das crianças e dos adolescentes migrantes (BORGES, 2012, p. 88). O que ocorre é que as crianças não são consideradas em pé de igualdade com os adultos nos procedimentos migratórios:

Children's testimony is discounted, children's right to asylum is belittled, children's ability to initiate family reunification once granted status is denied or reduced, and children's citizenship as a basis for family residency is denied (BHABHA, 2006, p. 210).

Outra questão é que raramente se considera a criança migrante como um agente de seu projeto migratório com escolhas, preferências e visões de futuro específicas. As crianças são vistas como incapazes de fazerem decisões independentes sobre migração, apesar de já existirem pesquisas acadêmicas que mostram que uma parte relativa dos menores migrantes independentes possui objetivos e estratégias próprias (WHITEHEAD; HASHIM, 2005, p. 36). Tal consideração leva a outro desafio: a sociedade de acolhida tende a tratar os menores como objetos de proteção e de controle (por não deixarem de estar em situação irregular) e os envia para centros de proteção da infância. No entanto, crianças migrantes que saem de seus países por questões econômicas, apesar de sua condição de vulnerabilidade, não estão na mesma situação de uma criança nacional em necessidade de proteção. Esse menor se considera um adulto que precisa trabalhar, ser independente, para assim realizar seus planos e ajudar economicamente a si próprio e a sua família (BORGES, 2012, p. 100).

Os três principais atores que moldam a migração infantil são os membros adultos da família, a criança e o Estado (BHABHA, 2006, p. 198). As causas que motivam a migração das crianças são várias. Muitas delas são as mesmas que impactam na migração adulta. Os fatores expulsos nos países de origem são falta de desenvolvimento e oportunidades educacionais e empregatícias; pobreza e desigualdades; falta de terra; falta de políticas internacionais para evitar as assimetrias econômicas internacionais; ausência de políticas nacionais para garantia dos direitos das crianças, principalmente a educação, vida e desenvolvimento; discriminação baseada no gênero; desastres naturais; mudança climática, conflitos armados e violência; ausência do Estado (PUNCH, 2007,

p. 2; VAN DE GLIND, 2010; ABRAMOVICH; CERNADAS; MORLACHETTI, 2010, p. 12).

Os jovens migram em busca de educação, por pressão de seus pares, para fugir de uma situação de exploração ou violência doméstica, por questões históricas e culturais e por entender que encontrarão melhores condições de vida e de futuro, oportunidades e garantias de direitos mesmo se tiverem que realizar uma migração irregular. Em alguns lugares, a migração é vista como um “rito de passagem” na transição entre a infância e a idade adulta. Nesse sentido, a migração é uma forma de o jovem participar ativamente na construção de novas oportunidades para seu futuro (PUNCH, 2007, p. 3-4). Crianças tendem a migrar para ir ao encontro de seus pais ou familiares que já migraram anteriormente, por isso, a migração infantil ocorre majoritariamente para países ou regiões vizinhas em localidades em que haja redes familiares ou de conhecidos.

Podem-se relacionar as principais causas que motivam as migrações contemporâneas com os efeitos da globalização da seguinte forma:

Poverty or unemployment resulting from the weakness or unwillingness of states of origin to ensure human rights for everyone within their jurisdiction; The effects of unequal human development and rights deprivations, stemming from such factors as international trade rules, structural adjustment programs, and debt bondage; Low wages, high levels of unemployment, structural poverty, and lack of opportunity, as the main economic factors that fuel out-migration (AFRICAN UNION, 2006; ROBINSON, 2004 apud ABRAMOVICH; CERNADAS; MORLACHETTI, 2010, p. 11).

Sendo assim, é possível resumir que o principal motivador para as crianças migrarem é a falência das políticas de proteção integral à infância nos países de origem, ou seja, elas têm que sair de seus locais de residência habitual em busca de sobrevivência, segurança, melhores condições de vida, educação e proteção contra abusos (ABRAMOVICH, CERNADAS; MORLACHETTI, 2010).

A privação de direitos humanos nos países de origem motiva migrações em todo o mundo. Por essa razão, o controle das fronteiras e a criminalização das migrações não conseguiram diminuir os fluxos migratórios. Essas pessoas preferem se arriscar a morrer para tentar melhorar de vida a ficar em uma situação permanente de violação de direitos. As crianças também fazem esse cálculo e optam por migrar como uma escolha. Ao mesmo tempo, a garantia de melhores condições de vida para as futuras gerações é um grande impulsionador da migração ao redor do mundo, principalmente das migrações femininas.

Praticamente todas as razões que envolvem a migração infantil se resumem a uma necessidade (BHABHA, 2014, p. 142), de modo que se pode inferir que,

se as crianças vissem seus direitos garantidos em seus países e seus pais ou parentes também não tivessem que cruzar as fronteiras nacionais em busca de melhores condições de vida para suas famílias, os menores provavelmente escolheriam não migrar. Assim, conclui-se que, com raras exceções, a migração infantil é de alguma maneira forçada por questões militares, climáticas, econômicas ou educacionais, pois, se os jovens tivessem as mesmas oportunidades dentro de suas fronteiras nacionais, eles não se arriscariam em jornadas migratórias perigosas que podem custar suas vidas.

Por fim, se calcular o número das migrações no mundo é uma tarefa árdua, as estatísticas sobre crianças migrantes são ainda mais incertas, porque as crianças não são contabilizadas de maneira separada dos adultos, dados nacionais confiáveis sobre os diferentes tipos de migração infantil são extremamente raros, as categorias utilizadas nas poucas pesquisas existentes são ambíguas, pois há falta de consenso sobre os termos e sua operacionalização, e alguns tipos de migração como refúgio e tráfico de crianças são mais visados em pesquisas, de modo que aqueles menores migrantes que não entram nessas categorias permanecem numericamente invisíveis (WHITEHEAD; HASHIM, 2005, p. 2).

Há um senso comum de que o número de crianças migrantes no mundo, principalmente as desacompanhadas, está aumentando a cada ano. Ao mesmo tempo, não é do interesse dos Estados Nacionais saberem ao certo o número de crianças que atravessam suas fronteiras. Isso porque tais informações poderiam ser utilizadas internacionalmente por organizações da sociedade civil para demandar que os governos cumprissem os direitos para com esses menores. Assim, “desconhecer” essa realidade acaba sendo mais vantajoso, visto que o Estado pode empregar o argumento de que não tem informações sobre o fenômeno ou de que ele não existe em seu território. Dessa forma, não haveria nada que o Estado em questão pudesse fazer e a violação dos direitos das crianças migrantes permaneceria nas sombras.

Assim, seria fundamental adotar uma perspectiva participativa para analisar os diferentes tipos da migração infantil, entendendo as crianças como agentes, tomadores de decisão, iniciadores e atores sociais independentes. Tal perspectiva não exclui a vulnerabilidade e a necessidade de proteção desses menores, mas adiciona à agenda política e acadêmica outros temas que precisam ser discutidos, tais como facilitação, não discriminação, inclusão, promoção de oportunidades, conhecimento da capacidade de ação responsável autônoma e participação infantil no desenho de políticas públicas envolvendo temáticas que dialogam com as migrações (PUNCH, 2007).

Conclui-se que o principal paradoxo envolvendo as migrações infantis explanado nesta seção é a maneira ambivalente de tratar as crianças migrantes, que são vistas mais como uma ameaça que deve ser inserida em políticas de controle migratório do que como um grupo vulnerável com direitos internacionalmente reconhecidos que demanda proteção integral do Estado; assim, prevalece o melhor interesse do Estado sobre o melhor interesse da criança. Também as crianças não são consideradas como agentes ativos em seus percursos migratórios, diferentemente dos adultos, de modo que não são devidamente analisados os procedimentos migratórios, e as causas que impulsionam suas migrações (dentre elas a busca por trabalho) não são profundamente estudadas. Nessa mesma lógica, as crianças nacionais, nascidas em território do Estado, também são vítimas de discriminação por causa do status migratório irregular de seus pais, o que não acontece em uma situação contrária. Pais em situação migratória regular passam essa mesma condição para os seus descendentes. Além disso, há um desconhecimento tanto na política internacional quanto na nacional e também na academia sobre as estatísticas envolvendo as migrações infantis.

Assim, apenas um grande aumento no volume de crianças migrantes chegando às fronteiras em algumas localidades foi o que motivou o debate e o estudo de tema tão caro para as Relações Internacionais, os Estudos Migratórios e as Políticas Públicas. Permanece o desafio de enxergar e estudar as crianças migrantes como menores de 18 anos com direitos e capacidade de agência que demandam proteção especial do Estado e que decidem, muitas vezes de maneira voluntária (ainda que motivados por necessidades e causas forçadas), empreender um percurso migratório que deve ser respeitado.

CONSIDERAÇÕES FINAIS: MELHOR INTERESSE DE QUEM?

A globalização, por um lado, facilitou as migrações internacionais, mas, por outro, levou indiretamente ao fechamento de fronteiras para a maior parte das pessoas que desejam buscar melhores condições de vida e de futuro fora de seus territórios nacionais. Sendo assim, a globalização revela muitos paradoxos no tema migratório. A grande questão é que, no imaginário social e nos documentos e legislações internacionais, o migrante é implicitamente um adulto, de modo que não se considera devidamente a questão da migração infantil.

Crianças migrantes revelam outros paradoxos que não são pensados ao se analisar a migração adulta. O principal deles é que as crianças migrantes ocupam dois papéis contrastantes: o de crianças, que possuem uma proteção

internacional reconhecida na convenção de direitos humanos mais ratificada da história, e o de migrantes, que são sujeitos ao controle da soberania estatal e se misturam com a visão construída de “ameaça” e do “Outro”, do qual os nacionais devem se proteger. Dessa forma, o princípio do melhor interesse da criança acaba sendo observado apenas ao tratar menores nacionais, o que também viola o princípio da não discriminação. No tema das crianças envolvidas direta ou indiretamente em questões migratórias, o que prevalece é o interesse nacional traduzido no melhor interesse do Estado. Percebe-se essa questão quando o Estado decide deportar ou encarcerar milhares de crianças capturadas tentando atravessar suas fronteiras, sem conceder a elas seus direitos ao devido processo legal, à busca por refúgio ou à reunificação familiar.

O desafio de tratar as migrações infantis sob uma perspectiva de proteção integral dos direitos humanos permanece em voga. Até o momento, nenhum país conseguiu desenvolver uma abordagem que considere os direitos das crianças em suas políticas migratórias. O futuro com o aumento do número de menores cruzando as fronteiras nacionais fará com que os governos não possam mais alegar o desconhecimento sobre o fenômeno ou a incapacidade de lidar com ele. Nesse sentido, muito contribui o trabalho das organizações internacionais e da sociedade civil que chamam atenção da comunidade e da mídia internacionais para a questão das crianças migrantes, cujos direitos são invisibilizados nas políticas públicas.

Como defende Cançado Trindade (2008, p. 138), há uma necessidade crescente de colocar o ser humano no lugar que corresponde a ele, que é acima dos capitais, bens e serviços. Ao mesmo tempo, é necessário colocar as crianças no lugar delas: como esperança para o futuro e como guardiãs das futuras gerações.

Crianças migrantes estão exercendo seu direito a ir e vir em busca de livre mobilidade para obterem melhores condições de vida e de futuro. Contudo, começa-se a se discutir o “direito a não migrar” não só das crianças, mas também dos adultos. É fato que, se uma mãe ou um pai pudesse encontrar oportunidades e emprego em seu país de origem, não deixaria seus filhos para trás para ir para um terceiro Estado. O mesmo acontece com as crianças, que muitas vezes migram para se encontrar com seus familiares. Assim, políticas de desenvolvimento (como estratégias para redução da pobreza; educação universal e de qualidade para todos; acesso a empregos e igualdade de oportunidades; programas de proteção à infância; entre outros) nos países de origem devem garantir que a migração seja de fato uma escolha e não uma necessidade (ABRAMOVICH; CERNADAS; MORLACHETTI, 2010).

A melhor forma de responder à migração infantil seria por meio da proteção, de modo que os menores não fossem obrigados a migrar para outros territórios e outras culturas como algo natural decorrente da impossibilidade de realizar um projeto de vida em seu país de origem (TABORDA, 2012, p. 668).

REFERÊNCIAS

ABRAMOVICH, Victor; CERNADAS, Pablo Ceriani; MORLACHETTI, Alejandro. *Migration, Children and Human Rights: Challenges & Opportunities*. Human Rights Centre National University of Lanús, UNICEF, 2010.

BHABHA, Jacqueline. *Child Migration & Human Rights in a Global Age*. Princeton e Oxford: Princeton University Press, 2014.

_____. *Independent Children, Inconsistent Adults: International Child Migration and the Legal Framework*. Discussion Papers, IDP, n. 2008-02. Florence: UNICEF Innocenti Research Centre, May 2008.

_____. “Not A Sack Of Potatoes”: Moving And Removing Children Across Borders. *Public Interest Law Journal*, v. 15, p. 197-217, 2006.

_____. Un “Vide Juridique”? – Migrant Children: The Rights and Wrongs. In: *Realizing the Rights of the Child*, 2007. p. 206-211.

BORGES, Bruno Barbosa. Imigração de Menores não Acompanhados: Possíveis Lições de uma Apreciação da Questão sob a Perspectiva Europeia. *Revista Jurídica UNIARAXÁ*, v. 16, n. 15, p. 86-104, ago. 2012.

CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto. Uprootedness and the protection of migrants in the International Law of Human Rights. *Rev. Bras. Polit. Int.*, v. 51, n. 1p. 137-168, 2008.

CERNADAS, Pablo Ceriani; GARCÍA, Lila; SALAS, Ana Gómez. Niñez y adolescencia en el contexto de la migración: principios, avances y desafíos en la protección de sus derechos en América Latina y el Caribe. *Remhu*, ano XXII, n. 42, p. 09-28, jan.jul/2014.

CHUTE, Tanya. Globalization, Security and Exclusion. *CRS Working Paper Series*, n. 3, 2005.

DUBINSKY, Karen. Children, Ideology, and Iconography: How Babies Rule the World. *The Journal of the History of Childhood and Youth*, v. 5, n. 1, p. 5-13, 2012.

MIACHELIS Moderno Dicionário da Língua Português. Paradoxo, 2015. Disponível em: <<http://michaelis.uol.com.br/moderno/portugues/index.php?lingua=portugues-portugues&palavra=paradoxo>>. Acesso em: 12 mar. 2015.

NEVINS, Joseph. Searching for Security: Boundary and Immigration Enforcement in an Age of Intensifying Globalization. *Social Justice*, v. 28, n. 2, p. 132-148, 2001.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Convenção das Nações Unidas Relativa Ao Estatuto Dos Refugiados. *Série Tratados da ONU*, n. 2545, v. 189, p. 137. Disponível em: <http://www.pucsp.br/IIseminariocatedrasvm/documentos/convencao_de_1951_relativa_ao_estatuto_dos_refugiados.pdf>. Acesso em: 12 mar. 2015.

_____. *Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos da Criança*. Disponível em: <https://www.unicef.pt/docs/pdf_publicacoes/convencao_direitos_crianca2004.pdf>. Acesso em: 12 mar. 2015.

_____. *Convenção Internacional sobre a Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e dos Membros das suas Famílias*. Disponível em: <<http://www.oas.org/dil/port/1990%20Conven%C3%A7%C3%A3o%20Internacional%20sobre%20a%20Protec%C3%A7%C3%A3o%20dos%20Direitos%20de%20Todos%20os%20Trabalhadores%20Migrantes%20e%20suas%20Fam%C3%ADlias,%20a%20resolu%C3%A7%C3%A3o%2045-158%20de%2018%20de%20dezembro%20de%201990.pdf>>. Acesso em: 12 mar. 2015.

PUNCH, Samantha. *Migration Projects: Children on the Move for Work and Education*. Paper presented at: Workshop on Independent Child Migrants: Policy Debates and Dilemmas. Central Hall, Westminster, London, Sept. 2007.

SAYAD, Abdelmalek. *A Imigração ou os Paradoxos da Alteridade*. Prefácio Pierre Bourdieu; tradução Cristina Murachco. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1998.

SCHAPIRO, Tamar. What Is a Child? *Ethics*, v. 109, n. 4, p. 715-738, July 1999.

SISTER OF MERCY OF THE AMERICAS. *Crisis en la frontera: Niños migrantes no acompañados*, 2015.

TABORDA, María Cristina Rodríguez de. Consideraciones Jurídicas Sobre Los Derechos De Los Niños Migrantes. In: *Am. U. Int'l L. Rev.*, v. 27, n. 3, p. 643-671, 2012.

UNFPA. *The State of World Population 2014: The Power of 1.8 Billion. Adolescents, Youth And The Transformation Of The Future*, 2014. Disponível em: <http://www.unfpa.org/sites/default/files/pub-pdf/EN-SWOP14-Report_FINAL-web.pdf>. Acesso em: 12 mar. 2015.

UNHCR. *UNHCR Statistical Yearbook 2013*. 13th edition, 2013. Disponível em: <<http://www.unhcr.org/54cf9bd69.html>>. Acesso em: 12 maio 2015.

UNITED NATIONS. *World Youth Report: Youth and Migration*. New York: United Nations Publication, 2013. Disponível em: <<http://www.unworldyouthreport.org/images/docs/fullreport.pdf>>. Acesso em: 12 mar. 2015.

VAN DE GLIND, Hans. *Migration and Child Labour: exploring child migrant vulnerabilities and those of children left-behind*. Working Paper. Geneva: IPEC-ILO, 2010.

WATSON, Alison M. S. The Child That Bombs Built. *Studies in Conflict & Terrorism*, v. 27, p. 159-168, 2004.

WHITEHEAD, Ann; HASHIM, Iman. *Children and Migration*. Background Paper for DFID Migration Team, Mar. 2005.

GLOBALIZAÇÃO, MOBILIDADE HUMANA E CRIATIVIDADE: DESAFIANDO CATEGORIAS A PARTIR DE TRÊS CASOS DE MIGRAÇÃO FORÇADA EM ANGOLA

Paulo Inglês¹

INTRODUÇÃO

Os surtos migratórios² tendem a ser vistos como resultados de uma anomalia estrutural. Seja social, política ou econômica (MALKKI, 1992, p. 33), essa visão é, no entanto, recente. Entre o fim da Primeira Guerra Mundial e imediatamente a seguir à Segunda Guerra, a ideia de refúgio não se referia à anomalia social ou econômica que lhe dava origem, mas à situação do refugiado enquanto desenraizado, *uprooted*, e que, por isso, constituía uma ameaça social, política e, sobretudo, moral (SIMPSON, 1939; CIRTAUTAS, 1957).³ Essa visão do refugiado como *patologia do desenraizado* (MALKKI, 1992, p. 33) desapareceu nos estudos recentes, sem, contudo, desaparecer a ideia do refugiado como um problema.

A perspectiva do refugiado como uma emergência ou catástrofe ainda

¹ Sociólogo angolano, atualmente a residir na Alemanha. Pesquisa o tema *Refugee Repatriation and Local Politics in Angola Conflict and Creativity Following the Return of Chiefs and Party Functionaries*, sediado na Universidade Bundeswehr de Munique (Alemanha). Email: pauloingles@gmail.com.

² O texto concentra-se nas chamadas *migrações forçadas*, que são uma subcategoria do fenómeno da migração e se referem àquele tipo de deslocamento em que os atores são coagidos direta ou indiretamente a abandonar os seus lugares habituais de residência: refugiados, deslocados, exilados, repatriados e retornados. Essas categorias não serão discutidas individualmente ao longo do texto, mas são tidas no seu conjunto como modalidades de migrações forçadas. Algumas vezes usaremos a expressão *mobilidade e migração* como sinónimos, embora distingamos mobilidade como um fenómeno mais global e genérico de movimentação de pessoas e migração como uma forma institucional de se referir especificamente a certo tipo de mobilidade. Seja como for, o texto centra-se nas migrações forçadas, mesmo quando elas não são explícitas. Para uma discussão ou conceitualização de movimento ver, por exemplo, Frello (2008). E para uma crítica ao conceito de migração ou mobilidade ver, por exemplo, Glick Schiller; Salazar (2013).

³ John Simpson chegou a escrever num relatório que “politicamente desenraizado ele [o refugiado] pode submergir no submundo, do terrorismo e do crime; e em qualquer caso ele é suspeito de irresponsabilidade política e põe em perigo a segurança nacional” (SIMPSON, 1939, p. 9, tradução livre).

constitui o substrato de muitos estudos sobre migrações forçadas. Já não se trata de uma aberração moral e política, mas de um problema social, econômico e político (às vezes psicológico ou de saúde pública) que precisa de uma solução. Contrariamente a essa visão, movimentos migratórios podem ser vistos também como uma forma criativa de indivíduos lidarem com situações adversas ou se adaptarem a mudanças súbitas de seu contexto. A primeira perspectiva insiste nos cenários de sofrimento ou vulnerabilidade em que os migrantes se encontram e categorias como “migração forçada” adquirem relevância. O pressuposto dessa visão é aquele que concebe a ligação a um lugar, terra ou nação como condição para identidade ou dignidade de uma pessoa. Além disso, vê no deslocamento uma forma de *anomia* que torna os indivíduos vulneráveis, e não uma forma de indivíduos ou grupos reafirmarem a sua dignidade ou lidarem com situações políticas e econômicas adversas.

As agências internacionais e ONGs, inclusive alguns governos, necessitam usar classificações para gerir súbitos amontoados humanos em decorrência de surtos de violência ou catástrofes naturais. Essa necessidade meramente burocrática e administrativa sedimenta-se e com o tempo adquire o status de método de produção de categorias e tipologias sobre a mobilidade humana: *refugiados*, *deslocados*, *repatriados* ou *retornados*. Outras subcategorias são criadas quando aquelas não descrevem suficientemente a realidade cotidiana dos migrantes: *migração forçada* ou *involuntária* e *migração voluntária*. As pesquisas e estudos sobre mobilidade humana nem sempre olham criticamente para essas classificações. Partindo de categorias elaboradas estritamente por questões práticas, isto é, para lidar com surtos de violência ou catástrofes que provocam grandes movimentações de massas humanas, muitas vezes carecem de uma base empírica que as sustentem ou são adaptadas e dadas como garantidas no âmbito da pesquisa acadêmica. O resultado é que se entra num círculo vicioso: por um lado, a necessidade de administrar movimentações leva a tipologias e categorizações que são retomadas por pesquisas acadêmicas e recebem o estatuto normativo de descritores da realidade, que, por sua vez, são reabsorvidos pelos *policy-makers*.

Uma alternativa seria adotar a perspectiva que vê as migrações como um recurso de que um indivíduo ou um grupo de pessoas dispõe para lidar com circunstâncias desfavoráveis, pressupondo, mesmo no pior dos cenários, espaço para uma decisão. Neste sentido, as categorias como “migração forçada” podem ser repensadas criticamente. É justamente sobre isso que este artigo pretende refletir, o processo de produção de categorias, quer pelos *policy-makers*, quer em certos estudos sobre mobilidade humana, e apontar algumas dificuldades e limites.

O ponto de partida é a percepção de que a excessiva fixação em categorias como “refugiados” ou “retornados” não só torna invisíveis outras formas de “regresso” ou de busca por melhores “condições de vida” que persistem para além de rótulos oficiais, mas também aumenta sobre os próprios migrantes a tensão que já pressupõe lidar com obstáculos à mobilidade (LUBKEMANN, 2008). Assim, ao partirmos da noção de migração como uma forma criativa a que os indivíduos ou grupos recorrem para lidar com circunstâncias adversas, argumentamos que, ao rotular alguém de refugiado ou repatriado, há o risco de interromper processos de transformação/adaptação mais profundos em que a migração é apenas uma expressão ou uma fase do ciclo completo. Essa perspectiva, como veremos mais abaixo, tem repercussões na pesquisa científica, mas também no desenho de políticas de intervenção.

Este artigo recolhe, sumariamente, algumas reflexões sobre a experiência de trabalho de campo sobre mobilidade humana em Angola nos últimos sete anos. Não vamos apresentar aqui o resultado dessas pesquisas, mas expor algumas reflexões baseadas em exemplos concretos. Os três exemplos são *retornados* angolanos regressados da Zâmbia, *repatriados* angolanos que vieram da República Democrática do Congo e *deslocados* internos na província do Huambo, no planalto central de Angola. Os trabalhos datam desde finais de 2007.⁴

CATEGORIAS, CLASSIFICAÇÕES E SUBJETIVIDADE

Num conhecido debate através do *Journal of Refugee Studies* em 2007, vários cientistas sociais interrogavam-se qual seria o objeto de estudo das chamadas *migrações forçadas*. As opiniões dividiam-se em três: os que consideravam os *refugiados*, tal como é definido pelas Nações Unidas e recolhido na convenção sobre o assunto (HATHAWAY, 2007); os que entendiam que se deveriam incluir as vítimas de violência que deixam as suas terras, mas não cruzam necessariamente a fronteira, portanto os *deslocados*, também conhecidos como IDPs⁵ (COHEN, 2007); e, a terceira posição, os que pretendiam incluir não apenas as consequências, os migrantes forçados, mas também *os contextos sociais e políticos* que causam essas movimentações (DEWIND, 2007).

Bakewell (2008), num artigo publicado um ano depois na mesma revista, retoma o debate ao criticar as posições anteriores. Todas tinham algo de comum:

⁴ Os dados foram recolhidos no âmbito de diferentes projetos de pesquisa e do contato com Agências Humanitárias, as quais serão referenciadas à medida que forem aparecendo no texto.

⁵ Sigla em inglês para os *Internally Displaced People* (pessoas deslocadas internamente).

concentravam-se em certas categorias de pessoas, fossem elas deslocadas ou refugiadas, que estavam sob proteção de agências internacionais e que, por isso, eram objetos de um tratamento específico (BAKEWELL, 2008, p. 440). São a condição específica dessas pessoas, os seus direitos, as suas necessidades – físicas, sociais, jurídicas – que constituiriam o objeto de pesquisa; no entanto, a definição das necessidades dos refugiados, da sua condição jurídica e humanitária decorre de um trabalho de intervenção administrativa.

As pesquisas, com alguma frequência, dão por adquirido esses dados e categorias, ou seja, trabalham sobre as categorias geradas administrativamente. Essa relação inevitável está inerente na convenção relativa ao Estatuto do Refugiado, assinada em Genebra, em 1951 (Convenção de 1951)⁶, a qual inaugurou um regime legal para a proteção dos refugiados, estipulando seus direitos e deveres e salvaguardando a soberania dos Estados no que diz respeito ao cumprimento das leis do país de acolhimento. Um elemento fundamental da convenção é o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados, que

tem a incumbência de zelar pela aplicação das convenções internacionais que assegurem a proteção dos refugiados, e reconhecendo que a coordenação efetiva das medidas tomadas para resolver este problema dependerá da cooperação dos Estados com o Alto Comissário (Preâmbulo da CONVENÇÃO DE 1951).

Em decorrência de sucessivas vagas de migrações, especialmente as forçadas, e da necessidade de uma melhor administração e contenção de dramas humanos, foi-se instalando lentamente o sistema de *campo de refugiados*, que, com o tempo, transformou-se, de fato, num *regime*. Malkki (1985, p. 51, tradução livre) denomina os campos de refugiados como uma “tecnologia de cuidado e de controle”, isto é, uma tecnologia de poder cujo objetivo é gerir o espaço e o movimento das pessoas que, supostamente, se encontram fora da ordem (MALKKI, 1992, p. 34). Trata-se de uma estrutura de poder para os respectivos habitantes com um regime jurídico e administrativo definido, um território artificial e poroso e um sistema de controle social. ONGs, agências internacionais e fundações administram os campos direta ou indiretamente. Convenções, normas, diretórios e a cultura dessas organizações constituem as balizas a partir das quais os direitos e os deveres dos habitantes dos campos são elaborados, mas também as práticas com que eles têm que relacionar-se, colaborar, confrontar-se e, às vezes, revoltar-se. Trata-se, de fato, de um regime

⁶ De fato, a convenção recolhe documentações anteriores sobre proteção de refugiados, como as de 12 de maio de 1926, de 30 de junho de 1928, ou das convenções de 28 de outubro de 1933 e de 10 de fevereiro de 1938 e do Protocolo de 14 de setembro de 1939, ainda da Constituição da Organização Internacional dos Refugiados.

(INHETVEEN, 2010). Além de funcionar como um sistema de educação *ad hoc*, mais convencional, fornece também formação na área dos direitos humanos, gênero e educação para a paz.

Um exemplo é o campo de Maheba, a oeste da República da Zâmbia, que acolheu durante décadas refugiados angolanos.⁷ Com o fim da guerra civil em 2002 e em decorrência de um acordo tripartido entre as Nações Unidas, através do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados, o Governo da República de Angola e o Governo da República da Zâmbia, se deu início ao processo de desmantelamento do campo através de um programa de repatriamento.

As organizações usavam não apenas tecnologias de intervenção de acordo com os beneficiários e sua cultura institucional, mas também de acordo com a capacidade financeira e a experiência de gestão. Um processo de classificação foi sendo gerado. Aquelas organizações que trabalhavam tanto em Angola como na Zâmbia precisavam classificar/categorizar os seus objetos de intervenção de acordo com as suas práticas de administração. Alguns indivíduos eram gerados administrativamente de acordo com as circunstâncias em que se encontravam. Por exemplo, os que fugiam da guerra e cruzavam a fronteira eram *refugiados*; os que fugiam da guerra, mas não cruzavam a fronteira, e assentavam-se em campos ou em centros de transição no próprio país eram os *deslocados*; os que regressavam voluntariamente, depois da guerra, para as terras de origem eram *retornados*; os que regressavam compulsivamente eram *repatriados*. Havia a situação daqueles angolanos, familiares de altos responsáveis políticos e de altas patentes do exército, que se refugiaram durante a guerra na Zâmbia. Não entraram na categoria de *refugiados*, pois não cruzaram a fronteira a pé ou com ajuda das Nações Unidas, mas através de meios convencionais, como aviões. Instalaram-se em casas privadas e, mal a sensação de perigo terminou, regressaram imediatamente. Esses pertenciam à categoria de *expatriados*, usada para definir os chamados *migrantes de alta renda*, ou *migrantes de luxo* (GATTI, 2009; FECHTER, 2007).

As categorias “político” e “administrativo” foram o ponto de partida para muitos estudos acadêmicos que lhes deram o estatuto epistemológico, mas também abriram novos campos de estudos: as causas da mobilidade dos refugiados, o problema da adaptação e reintegração dos retornados (KAUN, 2008), o problema da juventude (AUERBACH, 2010), das mulheres, das crian-

⁷ Só na Zâmbia estima-se que o número fosse de 211 mil distribuídos em vários campos. O campo de Maheba era um dos maiores. Ver: *United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR), Angola signs repatriation agreements with UNHCR, Namibia and Zambia, Geneva, 28 November 2002*. Para uma visão completa dos campos de refugiados na Zâmbia que acolhiam refugiados, ver, por exemplo, Inhetveen (2010).

ças e de antigos soldados (HANSEN; TAVARES, 1999). Da categoria política e administrativa, o refugiado passa a ser uma *entidade social* com percurso e atributos próprios, com uma história – em geral de violência – e, sobretudo, é isolado dos contextos social e político que explicam parte da sua circunstância de refugiado. Essa perspectiva está assentada em opções teóricas e metodológicas que não só correm o risco de iludir a realidade vivida pelos próprios refugiados, mas também, nos casos extremos, de os manterem numa redoma e de se transformar em mais uma adversidade com que eles têm que lidar.

Os governos dos países de acolhimento de refugiados, ou a que estes têm que regressar, usam, muitas vezes, as mesmas categorias ou terminologias do campo. Por um lado, os *deslocados* são, na sua maioria, amontoados em campos afastados das zonas residenciais de modo a não perturbarem o funcionamento dos *encontrados*. Além disso, insiste-se no uso das categorias *repatriados* ou *retornados*, que, em muitos casos, não apenas estigmatiza, mas também dá azo a que os funcionários das administrações públicas usem as mesmas categorias para criarem empecilhos burocráticos. Um exemplo concreto pode ser a dificuldade em adquirir documentação nacional ou de identidade para os repatriados. Outro pode ser o reconhecimento oficial dos diplomas académicos ou profissionais dos retornados, os quais foram adquiridos enquanto estiveram fora do país.⁸

MOBILIDADE, CRIATIVIDADE E COTIDIANO

O que foi dito anteriormente põe em evidência as opções teóricas sobre migrações. Já foi indicado que as migrações podem ser vistas como uma forma de lidar com situações adversas e, desde essa perspectiva, há sempre espaço para a decisão de não emigrar. Tanto Jónsson (2011) como Lubkemann (2008) e Adey (2006) falam dos contornos da não mobilidade e das implicações teóricas sobre a percepção da mobilidade. A mobilidade, inclusive na guerra, pode ser vista como um recurso de que indivíduos ou grupos dispõem para lidar com o seu contexto (Lubkemann, 2008; BAKEWELL, 2008). A primeira consequência dessa perspectiva é pôr entre parênteses a divisão entre migração “forçada” e migração “involuntária”.

Um exemplo do uso dos limites dessas categorias são os fluxos migratórios

⁸ Entrevistas com retornados angolanos da Zâmbia mostraram especialmente essa dificuldade do reconhecimento de diplomas de formação recebidos nos campos de refugiados ou no sistema de educação do país onde estiveram como refugiados (entrevistas com retornados angolanos da Zâmbia e do RDC).

entre os dois lados da fronteira de Angola e Zâmbia já apontados antes, especialmente na região do Alto Zambeze. Até a introdução da fronteira política no final do século XIX pelos portugueses e britânicos, era uma sub-região em que a movimentação de pessoas, com tradição secular, ocorria de um lado para o outro, especialmente para trocas comerciais (Vansina, 1966; von Oppen, 1994). As alianças dos chefes políticos estendiam-se nos dois lados da fronteira. Mesmo depois da introdução das fronteiras políticas, não cessaram as movimentações. Quando foi construída a estrada de ferro de Benguela, no início do século XX, que atravessa Angola da costa atlântica até a fronteira leste, muitos zambianos viram uma oportunidade de emprego e deu-se um fluxo de imigração para Angola.

Quando, ainda durante o século XX, as autoridades coloniais sobrecarregavam as populações angolanas com a cobrança de impostos, inclusive das suas modestas casas – conhecidas por *impostos da cubata* (NETO, 1997, p. 435) –, muitos emigraram para a Zâmbia como refúgio, onde a situação fiscal era menos pesada. Quando começou a guerra anticolonial dos angolanos contra os portugueses, muitos angolanos também procuraram refúgio na Zâmbia, quer para fugirem da guerra civil, quer como base militar para investidas contra as tropas portuguesas. Durante a guerra civil angolana entre o MPLA (Movimento Popular de Libertação de Angola), de inspiração marxista e que governa Angola desde 1975, e a UNITA (União para a Independência Total de Angola), inicialmente *maoista*, mas que mais tarde se aliou com as potências do Ocidente, a população e os militares refugiaram-se na Zâmbia. Quando terminou a guerra civil, muitos refugiados, sobretudo os que viviam nos campos, regressaram a Angola.

Nessas movimentações de ida e vinda, as populações fronteiriças viam a possibilidade de emigrar como um recurso que podiam usar caso as suas estratégias de lidar com a situação ultrapassassem as suas capacidades de resistência. Entretanto, nem toda a gente das aldeias e vilas fronteiriças cruzava a fronteira. Um exemplo concreto é o da rainha Nhakatolo, a líder dos *luvale*, um grupo etnolinguístico dominante na província angolana do Moxico, região leste de Angola, que se refugiou em Luanda, a centenas de quilômetros dali. Os líderes de outros grupos, como os Lunda ou Bundo, cruzaram a fronteira.

Portanto, quando se fala da migração forçada, e especialmente das suas causas, é importante ter em conta outras categorias, como classe, poder político e pertença; assim como outras dimensões, como a econômica e a percepção do território. Ao fixar-se demasiadamente em elementos como migração forçada, não só se retira a capacidade de agenciamento dos atores sociais, como também se obscurecem algumas dimensões, talvez importantes, do fenômeno

da migração que essa categoria não engloba. Uma hipótese seria ver nessas movimentações um desafio à concepção demasiado rígida e clássica de fronteira, em parte resultado de lutas europeias no século XVII e XVIII que levaram à definição das suas fronteiras e que, mais tarde, foram extrapoladas para a África. Assim, em vez de as fronteiras definirem politicamente um indivíduo, pode ser o caso de dinâmicas sociais desafiarem, através de frequentes e sucessivos cruzamentos, um tipo de definição política do território (Giles-Vernick, 1999).

Outro exemplo dos limites das categorias vem do contato com os repatriados angolanos, desta vez no norte de Angola, na fronteira com a República Democrática do Congo (RDC).⁹ Um conflito de atuação das forças policiais de Angola deu origem a um drama humano: milhares de congoleses que faziam trabalho de garimpo nas zonas mineiras do leste de Angola foram expulsos sem que o governo observasse os procedimentos jurídicos e as convenções internacionais de repatriamento. Como retaliação, o governo da RDC repatriou compulsivamente milhares de angolanos que ali residiam, em alguns casos, há décadas. Como consequência, houve o surgimento de repente de milhares de angolanos, mais de 40 mil segundo algumas agências humanitárias¹⁰ nessas zonas da fronteira. O estatuto de repatriados atribuído a esses sujeitos pelas agências humanitárias foi assumido pelo governo, especialmente pelas administrações locais, e usado como medida para definir os “novos sujeitos”.

Enquanto os serviços migratórios se aferravam em contenciosos burocráticos para definir quem era angolano e quem podia ser um infiltrado congolês, a integração da maioria desses repatriados, no nível social, foi feita com algum sucesso. Alguns fatores contribuíram para o êxito da integração: primeiramente, o fluxo migratório entre os dois países nunca tinha cessado. Além disso, os dois lados da fronteira norte falavam a mesma língua – o Lingala – e pertenciam ao mesmo grupo etnolinguístico – o *Bakongos*. Por fim, citamos o fluxo de produtos através de trocas comerciais, o uso da língua Lingala como língua veicular no dia a dia – muito mais que a língua portuguesa dominante em Angola e pouco usada nessa região –, as trocas comerciais feitas nos dois lados da fronteira, bem como o consumo de produtos culturais, com destaque para música, programas de rádio e televisão.

Apesar desse contexto que facilitou a integração, os repatriados foram confrontados com problemas burocráticos. Devido à saída compulsiva, não

⁹ O contato com esses repatriados foi no seguimento de um trabalho de avaliação de projetos financiados pela *Weltkirche* (Alemanha) e Caritas Internacional e implementados pela Cáritas de Angola. Os projetos visavam dar assistência aos repatriados em várias modalidades (cf. Inglês, 2012).

¹⁰ Esse número foi fornecido pela Cáritas de Angola (relatório de 2010) e pelo Serviço dos Jesuítas aos Refugiados (JRS) - Angola. Informação JRS/ 2011.

houve tempo de prover documentação nem de cidadão angolano nem de terem residido na RDC. Assim, o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados, entidade que negocia com os governos a situação legal dos repatriados, foi pego desprevenido. Sem tempo suficiente para preparar o processo de repatriamento, os repatriados se viram na situação de *indocumentados* (Khosravi, 2007) sem poderem provar que eram angolanos e, em alguns casos, que foram refugiados no Congo.

Também aqui o problema parece ultrapassar questões de mobilidade em si, como as suas causas ou os problemas de integração dos retornados, e transparecem questões mais globais, como, por exemplo, a interação entre identidade local e *translocal* – como vínculo social de indivíduos ou grupos através de partilhas de certos laços, independentemente das fronteiras políticas que atravessam estas comunidades (HADDAD, 2003); a cidadania, entendida como ser sujeito de direitos e deveres em relação a uma comunidade política dentro de um Estado-Nação (Habermas, 1995; SOYSAL, 2000); e o exercício do poder através de um governo estabelecido (Dillon, 1995, p. 324). É na intersecção desses elementos, isto é, cultura, política e poder, que a mobilidade humana pode também ser pensada. Algumas vezes, pode significar a reconfiguração das identidades em certos contextos – sejam elas locais, *translocais* ou nacionais. Outras, pode estar ligada à redefinição da cidadania e ao próprio contexto político em que indivíduos e grupos se movem. Outras, ainda, é o exercício do poder que se contrai e, nesse caso, há o uso da violência, inclusive a física, como forma de exercer disciplina e controle social e estabelecer hierarquia entre indivíduo e comunidades. Além disso, quando esse mesmo poder se rarefaz, então se usam práticas jurídicas ou sistemas legais para, ainda assim, exercer esse controle social. A migração nesse contexto pode ser “migração reativa”, como designa Richmond (1993), isto é, uma forma ativa de ação social.

Esse último aspeto remete ao problema da migração para o contexto da interação social, ou seja, como indivíduos e grupos interagem de modo a tornarem o seu mundo social possível, apesar dos constrangimentos. A migração, nesse sentido e como já foi apontado, em vez de ser tomada apenas como consequência ou por aqueles aspectos dramáticos implicados no processo de mobilidade, pode ser vista como um recurso flexível para tornar, justamente, o dia a dia possível. A noção de “*homo migrans*” de Bade (1994) ressalta a capacidade humana de usar a migração como uma forma de recriar o cotidiano, ainda que em outro local. Assim, noções como *adaptação* e *criatividade* (JOAS, 1996) ajudam a perceber melhor o fenómeno social da migração do que a fixação em categorias como *retornado*, *repatriado* ou *deslocado*.

Mais dois exemplos podem ilustrar o que acabamos de dizer. O primeiro

tem a ver com a experiência de *deslocados* do recomeço da guerra civil no Huambo¹¹, em Angola; o outro se refere aos retornados angolanos que estiveram refugiados na Zâmbia.

O primeiro caso trata de assentamentos para *deslocados instalados* nos arredores da cidade do Huambo, que, depois do recomeço da guerra civil em 1998, acolheram pessoas que fugiam das aldeias e vilas no interior da província do Huambo para a cidade. Aqui nos referimos apenas ao assentamento do Kassequel, conhecido como *campo de deslocados*.¹² As descrições da chegada dos deslocados aos campos são dramáticas: fuga de madrugada com crianças e idosos a percorrerem mais de cem quilômetros, sem ter o que comer e o que beber, chegando à cidade do Huambo cansados e famintos, onde foram recebidos por ONGs e agências internacionais para as primeiras ajudas e, posteriormente, assentados em campos provisórios, *campos de transição*, e em tendas de campanha. As condições dos *campos de transição* nos primeiros meses eram insalubres. A propagação de doenças infecciosas era uma ameaça constante.

A violência dos combates não facilitava a distribuição de ajuda humanitária. Depois de algumas semanas, as agências internacionais e ONGs, em colaboração com o governo local, decidiram transferir o *campo transitório* para os assentamentos, e um deles foi o Kassequel. O tempo foi passando e os deslocados foram se adaptando às novas condições de vida. Primeiro, com a construção de casas, ainda com materiais precários, mas mais resistentes à chuva e aos ventos do que as tendas de campanha; alguns homens empregaram-se na construção de casas, enquanto algumas mulheres faziam negócios de rua ou subalugavam terrenos para cultivar produtos de horta. Alguns líderes das aldeias, que também se tinham deslocado, mantiveram-se como tal e, portanto, eram intermediários entre o grupo, cuja autoridade era reconhecida pelas ONGs e ativistas locais. Esses líderes impulsionaram a construção de chafarizes e de escolas para crianças. Essas foram construídas pelos pais com ajuda técnica e material de ONGs e agências humanitárias. O governo proveu as escolas de professores e de algum material escolar.

¹¹ A guerra civil angolana, que opôs o governo liderado pelo partido MPLA e a UNITA, terminou em 2002. Em 1991, foi assinado um acordo de paz (Acordo de Bicesse) que previa o fim do conflito militar e a introdução do sistema multipartidário. As primeiras eleições, realizadas em 1992, foram ganhas pelo MPLA. A UNITA rejeitou os resultados, causa do recomeço da guerra. Apesar das tentativas de se parar com a guerra e alguns interregnos pelo meio, em 1998 os combates intensificaram-se e provocaram não apenas milhares de deslocados, mas também milhares de refugiados. Os conflitos só terminaram definitivamente em 2002, quando o líder da UNITA, Jonas Savimbi, foi morto. Foram retomados os acordos de paz e as duas partes assinaram o *Memorandum de entendimento do Lwena*, terminando, desse modo, quase 27 anos de guerra civil.

¹² A diferença entre *assentamento* e *campos de deslocados ou refugiados* é que no primeiro caso se trata de um espaço já existente, inclusive já habitado, e que é alargado para acomodar os *deslocados*. Já os campos de deslocados são espaços criados de propósito, geralmente em descampados ou terrenos baldios.

Quando a guerra terminou, levantou-se o problema do desmantelamento dos assentamentos. A política do governo apontava para que os deslocados regressassem às suas aldeias de origem. Algumas agências humanitárias também eram dessa opinião, argumentando que nas zonas rurais poderiam trabalhar nos campos e ter alimento básico suficiente (LARI, 2004). Enquanto se discutia isso, algumas pessoas, no entanto, já tinham decidido regressar. Mas a modalidade não seguiu um critério uniforme. Algumas pessoas tinham decidido regressar de vez, outras apenas passavam algum tempo nas aldeias, especialmente na época de trabalhar a terra e semear e na época da colheita, passando o resto do tempo no Huambo. Houve casos em que famílias adotaram estratégias para lidar com a nova situação, por exemplo, o caso em que os filhos mais velhos ficaram no Huambo, com os irmãos em idade escolar, enquanto os pais e filhos pequenos tinham decidido voltar para a aldeia.

As diversas modalidades de regresso indicam a adaptação ao contexto, mas também uma transformação social. Assim, a noção de campo e de cidade foi fundida por meio do uso dos espaços com funções diferentes. A noção de terra de origem, categoria política e administrativa da qual se origina o termo *retorno* ou *repatriado*, também foi refeita: em vez de uma *essencialização* do conceito, ganhou relevância a noção de *construção social*. Dessa forma, a terra de origem deixa de ser um *lugar* e passa a ser um *espaço*, no sentido referido por Certeau (1980), pois para ele o espaço

é o efeito produzido pelas operações que o orientam, circunscrevem-no e temporizam-no e o levam a funcionar como uma unidade polivalente de programas contrastantes ou modalidades contratuais [...]. Diferentemente do lugar, o espaço carece de uma unicidade e da estabilidade de um sítio próprio (CERTEAU, 1980, p. 208, tradução livre).

Também pode ser uma estratégia de lidar com possíveis surtos de violência que possam surgir ou simplesmente deixar os dois pontos, a cidade e o campo, como possíveis recursos para lidar com imprevistos. Por exemplo, com a crise do petróleo, base da economia angolana, a migração para o campo pode ser um recurso para lidar com a reconfiguração da produção nas cidades. Outras vezes, a seca ou outras catástrofes naturais podem obrigar a fazer o movimento inverso. Enquanto em termos burocráticos isso pode ser visto como uma anomalia, no cotidiano da vida das pessoas isso é uma normalidade.

O outro exemplo vem da experiência de retornados da Zâmbia em Angola.¹³ Alguns foram para a cidade do Kwito, capital da província angolana

¹³ Os dados referidos nesse parágrafo foram recolhidos no âmbito do projeto *Refugee Repatriation and Local*

do Bié, no centro de Angola. Os retornados em questão são, em sua maioria, antigos militares da UNITA e civis que antes da guerra eram simpatizantes da UNITA, os quais, durante a fuga, dirigiram-se para as zonas controladas pelo partido com medo de sofrerem represálias pelas tropas ou simpatizantes do governo. Quando a guerra terminou, em 2002, e em decorrência de um acordo tripartido entre os governos de Angola, da Zâmbia e do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados, iniciou-se o processo de retorno, conhecido tecnicamente como “repatriamento voluntário”. Foi desse modo que alguns retornados, com ajuda logística do Alto Comissariado e do governo de Angola, foram à cidade do Kwito. A hostilidade de alguns habitantes do Bié em relação aos retornados – por serem antigos inimigos – ainda era visível, apesar dos acordos de paz. Os retornados pediram ao governo da cidade que lhes concedesse um terreno nos arredores do Kwito onde pudessem erguer um bairro. Foi nesse local que construíram o chamado, ironicamente, Bairro da Zâmbia. À medida que alguns retornados iam chegando da Zâmbia, a partir de 2003, e caso não encontrassem no Bié lugares para viver, ficavam na cidade do Kwito e instalavam-se no Bairro da Zâmbia.

As entrevistas dão conta de um serviço de acolhimento aos recém-chegados e algumas hostilidades por parte de antigos residentes do Kwito. Ainda estavam presentes as marcas da guerra. Kwito foi uma das cidades onde se travaram vários confrontos militares, estando sitiado há vários meses pelos soldados da UNITA. Esse sentimento ainda era presente em alguns moradores do Bié, segundo as entrevistas, que viam nos retornados antigos inimigos. Para os retornados, o Bairro da Zâmbia se tornou não somente um espaço de resistência contra a hostilidade de outros angolanos, mas também um espaço de reconstrução de memória – de guerra e de luta política. Enquanto os estudos das migrações podiam insistir em questões como a reintegração dos retornados, no dia a dia se tratava de reconstruir a memória para encaixá-la nas práticas cotidianas e tornar a reconstrução da rotina possível.

Algumas evidências recolhidas no trabalho de campo no Kwito levantam questões quanto ao uso da categoria *retornado*. Para os retornados no Bairro da Zâmbia, a experiência de vida no campo não foi apenas uma experiência de sofrimento e vulnerabilidade, mas também de resistência contra o poder político. Das entrevistas se deduz que eles reconstruíram para si próprios

Politics in Angola Conflict and Creativity Following the Return of Chiefs and Party Functionaries, dirigido pela professora Katharina Inhetveen (o projeto esteve sediado até 2012 na Universidade Ludwig-Maximilians de Munique e mais tarde na Universidade Bundeswehr de Munique) e realizado entre 2010 e 2014. As pesquisas de campo na Zâmbia e em Angola foram realizadas em 2010 e 2012. O projeto faz parte do *Priority Programme 1448* da Deutsche Forschungsgemeinschaft (DFG); é um programa alargado de pesquisa intitulado *Adaptation and Creativity in Africa – Technologies and Significations in the Production of Order and Disorder*.

uma narrativa em que a experiência do campo era uma parte da reivindicação contra a centralização do poder político. Dessa forma, a estadia no estrangeiro foi uma espécie de exílio, semelhante ao que narra Liisa Malkki em relação aos refugiados hutu na Tanzânia (MALKKI, 1995). Para eles, ter sido refugiado não significa apenas a fuga da morte iminente em decorrência da violência da guerra civil, não foi uma migração forçada ou involuntária, mas uma forma de contestar o poder político. De igual modo, os retornados interpretavam o repatriamento ou o retorno como o fim da resistência. O sentido desse discurso, apesar da sua carga ideológica, era, sobretudo, de ordem prática, uma vez que decorria da necessidade da reconstrução do cotidiano em que as experiências passadas são integradas ou encaixadas num discurso coerente e plausível. Desse modo não só davam sentido às suas vidas e ao seu mundo social, mas também integravam as suas experiências na própria história de Angola.

Uma das implicações dessa perspectiva é olhar para o *refugiado* ou o *retornado* não só como sujeito que necessita de proteção (física e jurídica) de instituições internacionais, isolando-o enquanto categoria, mas situá-lo num processo mais vasto e complexo de reconfigurações sociais e políticas. Implica também repensar o próprio conceito de mobilidade¹⁴, se de fato trata-se de um fenômeno que precisa ser isolado de outros que lhe são adjacentes, como os conflitos, reconfigurações sociais, políticas e econômicas. Implica questionar mais uma vez aspetos que contêm resquícios de teorias econômicas clássicas e da Nova Economia que focam questões de causas e motivações da mobilidade. Por fim, essa perspectiva pode trazer implicações metodológicas e epistemológicas: no primeiro caso, se passa de uma visão externa e quantitativa para entender o fenômeno da migração para uma dimensão longitudinal e qualitativa. Será necessário considerar as interpretações que o próprio *refugiado* ou *retornado* faz da sua situação e dos seus deslocamentos. No segundo caso, trata-se de interrogar mais a fundo o tipo de conhecimento que os estudos sobre migrações produzem: até que ponto as categorias produzidas ou reproduzidas por esses estudos tentam compreender e explicar o fenômeno da mobilidade ou, indo mais além, produzem esses mesmos fenômenos? Ou seja, até que ponto as categorias produzidas para explicar esses fenômenos não os obscurecem ainda mais ao retirá-los dos contextos que os tornam compreensíveis?

¹⁴ Para uma discussão crítica do conceito de mobilidade, ver, por exemplo, Holert e Terkessidis (2005).

GLOBALIZAÇÃO, RECONFIGURAÇÕES E OS LIMITES DA CIÊNCIA

Apesar das interrogações sobre a utilidade das categorias de *refugiado* e *retornado*, na prática, o recurso a elas é inevitável, especialmente quando se trata de gerir crises humanitárias, quer pelos governos, quer pelas agências internacionais. Quando se lida com milhares de pessoas em movimento, o recurso à classificação ou às categorias, a fim de reduzir a complexidade para dar tratamento jurídico e apoio humanitário, é quase inevitável. Entretanto, pode-se argumentar que as classificações podem ser úteis no âmbito da gestão, mas problemáticas no contexto da pesquisa. Muitos cientistas sociais são também consultores de agências humanitárias e de governos e a fronteira entre as duas atividades é tênue e, por isso, as categorias produzidas nas áreas da administração e da gestão são transpostas para as áreas científicas e vice-versa.¹⁵ Além disso, muitas pesquisas são financiadas por organismos que também financiam programas de ajuda humanitária, e as agências humanitárias recorrem muitas vezes a cientistas sociais para a elaboração de projetos, estudos e avaliação de programas. O problema parece estar num “*refugiado-centrismo*” ou “*migrante-centrismo*” (LANDAU, 2007, p. 347). Quando se centra demasiadamente na figura do refugiado como categoria, especialmente no contexto das migrações forçadas, os indivíduos são extraídos dos contextos sociais e históricos nos quais as movimentações se efetuam. Daí a necessidade de os estudos sobre refugiados abarcarem outras disciplinas e, deste modo, englobarem outras categorias para analisar e explicar o fenômeno das migrações.

Por outro lado, o contexto social e político que gera migrações forçadas, como aponta Dewind (2007), é vasto e muito complexo. Seria necessário abarcar todas as ciências sociais para perceber, por exemplo, o que levou os angolanos a refugiarem-se na Zâmbia e no Congo, ou os moçambicanos na África do Sul, ou os ruandeses no Quênia, ou, mais recentemente, os sírios na Alemanha. Uma possível pista para escapar desse beco quase sem saída é olhar para as migrações como um fenômeno humano que pode ser uma mera sinalização do “estado do mundo”. Assim, em vez de se partir do princípio de que as migrações são o efeito de alguma mudança repentina ou catastrófica, ou de que os refugiados poderiam constituir em si mesmos um problema para os estados de acolhimento, se podia, voltando à proposta de Bade (1994), ver as migrações como uma condição humana.¹⁶ Assim, os períodos sedentários

¹⁵ Sobre a transposição ou transformação de classificações administrativas e burocráticas para categorias analíticas, ver Zetter (1991).

¹⁶ A migração foi sempre assunto de reflexão por diferentes autores e em diferentes perspectivas, mesmo fora do âmbito dos ‘*refugees studies*’ (ver ARENDT, 2006; HELLER; FEHER, 1988, p. 90; MARRUS, 1985;

e migratórios se alternariam quanto ao período, aos sujeitos e aos locais, assinalariam os ritmos e o funcionamento dos sistemas políticos, da economia e do meio ambiente, tanto local como globalmente, e também os equilíbrios ou desequilíbrios dos poderes, no nível local e global. É nesse contexto que surgem as migrações não como efeito, mas como reação prospectiva, isto é, como forma de manter ou reconstruir o cotidiano. Assim, em vez de se usar as categorias de *refugiados*, *deslocados* para indicar *fracasso*, *violação*, *vulnerabilidade* ou *desintegração*, o que lhes torna atores passivos, se podia salientar a dimensão ativa, a capacidade de fazerem escolhas apesar dos constrangimentos materiais e políticos. Os refugiados, no fundo, são pessoas normais que vivem uma circunstância específica. Essa circunstância não lhes retira a dignidade nem os coloca numa situação de anomalia.

A observação de Uehling (1998, p. 124, tradução livre) vai nesse sentido: “o termo refugiado tornou-se sinônimo de violação dos direitos humanos. Mas se nos fixamos na noção de violação, seremos incapazes de reconhecer com que meios os refugiados constroem ativamente o seu mundo”. Esse seria um desafio para as ciências sociais, mas também para os gestores das crises humanitárias.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Estudos sobre mobilidade humana têm reminiscências na ideia de pertença a um lugar – pátria, território, nação –, a qual estaria subjacente à ideia de identidade e de ordem. A mobilidade foi associada, sobretudo no que concerne à migração forçada – *os refugiados* –, à alteração dessa ordem. Daí também a associação do *refugiado* com a ideia de *desenraizado* (perca da pertença) e também como ameaça à ordem e normalidade do país de acolhimento. Essa visão está muito presente, sobretudo, na literatura sobre mobilidade a partir da Segunda Guerra Mundial, como já foi assinalado (MALKKI, 1985). Essa perspectiva foi diminuindo à medida que se foi concentrando na proteção e nos direitos dos refugiados. Mas, tanto numa como noutra perspectiva, a migração foi sempre vista como um problema que precisaria de uma intervenção e de uma solução: um problema social, econômico, político e, nos últimos anos, um problema de segurança; além de, com muita frequência, ser também um problema humanitário.

Mas a mobilidade, mesmo a forçada, como vimos, pode ser vista como uma

maneira de indivíduos ou grupos reordenarem o cotidiano. Algumas vezes porque ele é interrompido bruscamente e em outras porque os recursos disponíveis são escassos. Nesse sentido, em vez de serem tidas como problemas, as migrações poderiam ser vistas como formas de enfrentar os problemas, como uma forma de ação. Joas (1996) é especialmente insistente em destacar a noção de criatividade no conceito de ação, isto é, como um indivíduo tem que restaurar o cotidiano quando este é interrompido. As formas em que essa restauração é feita escapam ao esquema meio e fim: ação não significa delinear previamente um fim independentemente do contexto e depois utilizar meios para atingir esse fim. Seria uma visão instrumental de ação humana. É no contexto da ação, numa situação concreta, que os fins são definidos (JOAS, 1996).

Diante da interrupção ou da iminência da interrupção do cotidiano, os indivíduos escolhem, entre as várias possibilidades, aquelas que, no momento e de acordo com as suas circunstâncias, forem propícias para fazer a vida continuar, apesar da incerteza e de quase total ruptura emocional e extrema violência. Nesse caso, os fins emergem do contexto da própria ação. Assim, a migração pode ser vista como uma forma residual da ação, o que remete o tema da migração para as relações e interações sociais: como indivíduos e grupos interagem para dar sentido às suas vidas e, desse modo, reconstruir o seu cotidiano. Daí a importância de não isolar a categoria *refugiado* do contexto em que a *migração forçada* é produzida.

Essa perspectiva, como já vimos, não impede a elaboração de categorias políticas e burocráticas para efeito da gestão de crises. Tem, no entanto, a vantagem de circunscrever o uso dessas categorias fora dos propósitos para que foram criadas, avaliar criticamente a sua operacionalidade e, implicitamente, desfazer a sua neutralidade axiológica e epistemológica. Essa perspectiva ajuda, além disso, a trazer à luz da reflexão e do debate acadêmico aspectos das migrações e da experiência da mobilidade que escapam ao controle e às classificações oficiais produzidas no âmbito da gestão de crises humanitárias. Ajudaria também a alargar o debate interdisciplinar sobre as migrações e a sair do círculo vicioso em que se cai com frequência ao revolver os mesmos temas e reproduzir as mesmas categorias. Por fim, promoveria uma relação mais produtiva entre agências internacionais, ONGs e governos nacionais e locais: não se trataria de submissão, nem de confronto, nem apenas de colaboração, mas de reflexão em conjunto, com suficiente espaço para críticas e consciência dos seus próprios limites. Também ajudaria a ter em conta que a migração é um fenômeno humano e que os seus protagonistas, os migrantes, também têm as suas visões e perspectivas e refletem sobre a migração. Considerar o que eles pensam e o que fazem talvez ajude a captar aspectos das migrações que estão para além do controle burocrático e administrativo.

REFERÊNCIAS

ADELMAN, Howard; MCGRATH, Susan. To date or to marry: That is the question. *Journal of Refugee Studies*, v. 20, n. 3, p. 376-380, 2007.

ADEY, Peter. If mobility is everything then it is nothing: towards a relational politics of (im) mobilities. *Mobilities*, v. 1, n. 1, 2006, p. 75-94.

ARENDT, Hannah. *Los origines del totalitarismo*. Madrid: Alianza, 2006.

AUERBACH, Jess. *Flowing into the state*: Returning refugee youth and citizenship in Angola. Working paper series nº 68, December, Refugee Studies Centre Oxford Department of International Development, University of Oxford, 2010.

BADE, Klaus J. *Homo migrans*. Wanderungen aus und nach Deutschland. Essen: Klartext, 1994.

BAKEWELL, Oliver. Repatriation and Self-Settled Refugees in Zambia: Bringing solutions to the wrong problems. *Journal of Refugee Studies*, v. 13, n. 4, p. 356-373, 2000.

_____. Research beyond the categories: the importance of policy irrelevant research into forced migration. *Journal of Refugee Studies*, v. 21, n. 4, p. 432-453, 2008.

_____. Editorial Introduction Researching refugees: lessons from the past, current challenges and future directions. *Refugee Survey Quarterly*, v. 26, n. 3, p. 6-14, 2007.

CERTEAU, Michel. *L'invention du quotidien*. Arts de faire. Paris: Union Générale des Éditions, 1980.

COHEN, Roberta. Response to Hathaway. *Journal of Refugee Studies*, v. 20, n. 3, p. 370-376, 2007.

DEWIND, Josh. Response to Hathaway. *Journal of Refugee Studies*, v. 20, n. 3, p. 381-385, 2007.

DILLON, Michael. Sovereignty and governmentality: From the problematics of the "New World Order" to the ethical problematic of the world order. *Alternatives*, p. 323-368, 1995.

DIOUF, Mamadou. Engaging postcolonial cultures: African youth and public space. *African Studies Review*, v. 46, n. 02, p. 1-12, 2003.

FECHTER, Anne-Meike. Living in a bubble: Expatriates' transnational spaces. In: Veret, Amit. *Going first class? New approaches to privileged travel and movement*. Oxford: Berghahn, 2007. p. 33-52.

FRELLO, Birgitta. Towards a discursive analytics of movement: on the making and unmaking of movement as an object of knowledge. *Mobilities*, v. 3, n. 1, p. 25-50, 2008.

GATTI, Emanuele. Defining the expat: The case of high-skilled migrants in Brussels. *Brussels Studies*, v. 28, p. 1-15, 2009.

GIBNEY, Matthew J. *The ethics and politics of asylum: liberal democracy and the response to refugees*. Cambridge: Cambridge University Press, 2004.

GILES-VERNICK, Tamara. We wander like birds: Migration, indigeneity, and the fabrication of frontiers in the Sangha River basin of Equatorial Africa. *Environmental history*, p. 168-197, 1999.

GILROY, Paul. *There ain't no black in the Union Jack*. Routledge, 2013.

GLICK SCHILLER, Nina; SALAZAR, Noel B. Regimes of mobility across the globe. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, v. 39, n. 2, p. 183-200, 2013.

HABERMAS, Jurgen. Citizenship and National Identity: some reflections on the future of Europe. In: BEINER, R. (ed.). *Theorizing Citizenship*. Albany: Sunny Press, 1995. p. 255-282.

HADDAD, Emma. *The refugee in international society: between sovereigns*. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.

HANSEN, Art; TAVARES, David. Why Angolan Soldiers Worry about Demobilisation and Reintegration. In: Black, Richard; Koser, Khalid (eds.). *The End of The Refugee Cycle? Refugee Repatriation and Reconstruction*. New York: Oxford Berghahn, 1999. p. 198-209.

HATHAWAY, James C. Forced Migration Studies: Could We Agree Just to "Date"? *Journal of Refugee Studies*, v. 20, n. 3, p. 349-369, 2007.

HEINTZE, Beatrix; VON OPPEN, Achim (eds.). *Angola on the Move / Angola em Movimento*. Transport Routes, Communications and History / Vias de Transporte, Comunicação e História. Frankfurt a. M.: Lembeek, 2008.

HELLER, Agnes; Ferenc FEHER. *The Postmodern Political Condition*. New York: Columbia University Press, 1988.

HOLERT, Tom; TERKESSIDIS, Mark. Was bedeutet Mobilität? In: *Projekt Migration*. Köln: DuMont, 2005. p. 98-107.

INGLÊS, Paulo. El malestar en el postconflicto: memorias de la guerra y de la paz en Angola. *Pueblos*, n. 60, p. 12-15, primero trimestre 2014.

_____. *Avaliação do projeto “Reintegração dos angolanos expulsos da RDC”*. Cáritas de Angola, não publicado (2012).

INHETVEEN, Katharina. *Die politische Ordnung des Flüchtlingslagers Akteure – Macht – Organisation*. Eine Ethnographie im Südlichen Afrika, Bielefeld: transcript, 2010.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTATÍSTICA. *Caracterização da população deslocada e dos campos de recepção*. Relatório final, Luanda, MINARS (Ministério da Assistência e Reinserção Social) / UNICEF, 1993.

JOAS, Hans. *The Creativity of Action*. Chicago: University of Chicago Press, 1996.

JÓNSSON, Gunner. *Non-migrant, sedentary, immobile, or “left behind”?* Reflections on the absence of migration. IMI Working Papers, v. 39. Oxford: International Migration Institute, 2011.

KAUN, A. *When the Displaced Return: Challenges to Reintegration in Angola*. Geneva: UNHCR, 2008.

KHOSRAVI, Shahram. The “illegal” traveller: an auto-ethnography of borders. *Social anthropology*, v. 15, n. 3, p. 321-334, 2007.

LANDAU, Loren B. Can We Talk and Is Anybody Listening? Reflections on IASFM 10, “Talking Across Borders: New Dialogues in Forced Migration”. *Journal of Refugee Studies*, v. 20, n. 3, p. 335-348, 2007.

LUBKEMANN, Stephen C. Involuntary immobility: on a theoretical invisibility in forced migration studies. *Journal of Refugee Studies*, v. 21, n. 4, p. 454-475, 2008.

MALKKI, Liisa. *Purity and Exile: Violence, Memory and National Cosmology Among Hutu Refugees in Tanzania*. Chicago: University of Chicago Press, 1995.

_____. National geographic: the rooting of peoples and the territorialization of national identity among scholars and refugees. *Cultural anthropology*, v. 7, n. 1, p. 24-44, 1992.

MARRUS, Michael. *The Unwanted: European Refugees in the Twentieth Century*. New York: Oxford University Press, 1985.

MOORE, Sally Falk. The production of cultural pluralism as a process. *Public culture*, v. 1, n. 2, p. 26-48, 1989.

NETO, Maria da Conceição. Ideologias, contradições e mistificações da colonização de Angola no século XX. *Lusotopie*, p. 327-359, 1997.

PACHECO, Fernando; Roque, Sandra. Les déplaces en Angola: La question du retour. *Lusotopie n. spécial*, p. 213-220, 1995.

SOYSAL, Yasemin. Nuhoglu. Citizenship and identity: living in diasporas in post-war Europe? *Ethnic and racial studies*, v. 23, n. 1, p. 1-15, 2000.

TALLIO, Virginie. Le rapatriement des réfugiés angolais: glissements d'une catégorie à une autre. *Recueil Alexandries, Collections Esquisses*, janvier, 2004. Disponível em: <<http://www.reseau-terra.eu/article304.html>>.

TURNER, Bryan S. The enclave society: towards a sociology of immobility. *European journal of social theory*, v. 10, n. 2, p. 287-304, 2007.

UEHLING, Greta. Is there "refugee" in the refugee category? *Power, Ethics and Human Rights: Anthropological studies of refugee research and action*. Maryland: Rowman and Littlefield Publishers, 1998. p. 123-144.

VANSINA, Jan. *Kingdoms of the Savanna*. Madison, Wisconsin: University of Wisconsin Press, 1966.

VON OPPEN, Achim. Terms of Trade and Terms of Trust: The History and Contexts of Pre-colonial Market Production around the Upper Zambezi and Kasai. *Studien zur afrikanischen Geschichte* 6. Münster & Hamburg: LIT, 1994.

WILSON, Kenneth B. Refugees and Returnees as Social Agents. The Case of the Jehovah's Witnesses from Milange. In: Allen, Tim; Morsink, Hubert (eds.). *When Refugees Go Home. African Experiences*. Genf/London/Trenton: UNRISD/Currey/Africa World Press, 1994. p. 237-250.

ZETTER, Roger. Labelling refugees: forming and transforming a bureaucratic identity. *Journal of refugee studies*, v. 4, n. 1, p. 39-62, 1991.

ZOLBERG, Aristide. The Formation of New States as a Refugee-Generating Process. In: LOESCHER, Gilbert; SCANLAN, John (eds). *The Global Refugee Problem*. Beverly Hills, California: Sage, 1983. p. 24-38.

MULHERES, MIGRANTES E MUÇULMANAS. PERCURSOS DE DISCRIMINAÇÃO E EMPODERAMENTO

Roberto Marinucci¹

INTRODUÇÃO

No mundo ocidental, após o surgimento dos Estados-Nação, houve um processo de regulamentação das relações entre Estado e Religião, que, em geral, se concluiu com a separação entre as duas esferas.² Esse processo nem sempre foi pacífico, pois implicou uma negociação de espaços de poder (RÉMOND, 2003). Ainda assim, a questão religiosa parecia definitivamente resolvida mediante o reconhecimento, por parte dos atores envolvidos, da assim chamada diferenciação funcional da esfera secular. A laicidade do Estado, ainda que entendida de formas diferentes, visava preservar o Estado da interferência das religiões e, por outro lado, garantir a liberdade religiosa e a autonomia das religiões diante de possíveis ingerências estatais – como o galicanismo ou o cesaropapismo.

No entanto, quando o campo religioso de vários países do mundo ocidental deixou de ser monolítico ou suficientemente homogêneo, as soluções tradicionalmente encontradas começaram a falhar. Na Europa, por exemplo, os estrangeiros que chegaram após a Segunda Guerra Mundial eram considerados meros *gastarbeiters*, ou seja, “trabalhadores hóspedes”, destinados a regressar para suas terras depois da reconstrução dos países destruídos pelo conflito bélico. Contudo, a partir da década de 70 do século passado, dois fatores contribuíram para transformar a categoria do imigrante: em primeiro

¹ Pesquisador do Centro Scalabriniano de Estudos Migratórios – CSEM, editor-chefe da Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana – REMHU. E-mail: robertoro66@bol.com.br.

² Ainda existem países no mundo ocidental em que, por diferentes razões e com diferentes modalidades, há uma religião oficial (como no caso do anglicanismo na Inglaterra ou da Igreja Ortodoxa na Grécia). No entanto, a todas as religiões são reconhecidos direitos.

lugar, os *gastarbeiters* deixaram de ser “temporários” e fincaram suas raízes no país de chegada, aumentando numericamente e assumindo uma presença pública mais visível e exigente (PACE, 2004; ALLIEVI, 2007). Além disso, o surgimento e a difusão dos movimentos feministas, dos movimentos afro-americanos pelos direitos civis nos Estados Unidos (EUA) e a implementação do multiculturalismo no Canadá levantaram os debates acerca dos direitos culturais das minorias e, mais em geral, da construção de sociedades mais plurais e acolhedoras das diferenças (GOMARASCA, 2012; SAVIDAN, 2010).

Nesse contexto, o imigrante deixa de ser apenas o “trabalhador temporário oriundo de outro país” para transformar-se no ser humano portador de uma diversidade cultural e religiosa. O mundo ocidental, de repente, “enxerga” a alteridade das pessoas que estão reconstruindo a Europa. É o “nascimento” da imigração muçulmana, sikh, confucionista, budista, hinduísta etc. A diversidade religiosa vem à tona, trazendo consigo novos desafios: como incluir os novos grupos religiosos em complexos e, por vezes, precários equilíbrios historicamente estabelecidos para regulamentar a relação entre Estado e as igrejas hegemônicas no território? (BERGER; DAVIE; FOKAS, 2010; CASA-NOVA, 2000).

Essa complexa realidade, caracterizada pela intensa imigração internacional e acompanhada pelo debate teórico sobre o tema do multiculturalismo, acabou gerando, pelo menos em alguns casos, estereótipos e tipificações de cunho religioso. Em outros termos, ainda que vários temas sejam objeto de acirrados debates – como a integração dos migrantes, a laicidade do Estado, a sociedade multicultural, a educação intercultural etc. –, tem-se a impressão de que a questão de fundo, o *punctum saliens*, seja a difusão planetária do Islã. Cresce no mundo ocidental, e sobretudo nos países com uma forte tradição laica, a rejeição da imigração islâmica, uma rejeição transversal ou “santa aliança laica” (ROY, 2008, p. 18), que abrange segmentos sociais extremamente diversificados: os grupos xenófobos, os defensores da assim chamada civilização cristã, as vozes laicistas de esquerda e os segmentos sociais preocupados com o terrorismo islâmico (BECK, 2009, p. 40). De repente, sociedades fragmentadas e anômicas, afetadas por graves crises econômicas e sociais, se reagrupam em nome de um adversário comum: o imigrante muçulmano. O que chama a atenção dessa frente islamófoba não é apenas sua diversificação ideológica – grupos de direita e esquerda, cristãos e laicos – mas também a pluralidade dos motivos da oposição ao Islã: a defesa da identidade nacional, da laicidade, da civilização cristã, dos direitos humanos, dos direitos das mulheres, a luta contra o terrorismo, contra o tráfico de pessoas, contra o comunitarismo, entre outros.

Essa frente de oposição ao Islã menospreza ou propositalmente desconsidera as diversidades culturais, étnicas e nacionais, bem como as variadas correntes teológicas que constituem a tradição islâmica (ALLIEVI, 2007; LACOMBA, 1996). Dessa maneira, como sublinha Allievi (2007), é comum assumir uma abordagem analítica essencialista, que consiste em optar por uma definição estereotipada de uma religião – no caso específico o Islã – e, a partir dela, deduzir a identidade de todos os seus adeptos, perdendo assim a capacidade de reconhecer sua heterogeneidade. A identidade deixa de ser uma construção individual, composta, complexa, progressiva e constante, para se tornar mero produto da pertença religiosa (TODOROV, 2010).

O fenômeno religioso é interpretado apenas na ótica da oferta, e não da demanda. O assim chamado fundamentalismo religioso é focado enquanto fonte de violência e guetização, e não como sintoma de um mal-estar. A tradicional leitura marxista da religião é totalmente marginalizada, inclusive nos segmentos sociais de “esquerda”. Nessa perspectiva, não parece exagerado falar em “islamização dos problemas sociais” (RAMADAM, 2008) enquanto produção de bodes expiatórios (KAYA, 2010; 2011) que visa encobrir as reais causas dos conflitos sociais, as quais podem ser facilmente identificadas nas políticas de cunho neoliberal (KAYA, 2010)³, nas violências e nas humilhações do período colonial (TODOROV, 2010) ou, mais propriamente, na irresponsável política externa do mundo ocidental em relação aos países árabes e/ou muçulmanos na segunda metade do século passado e no começo do atual.⁴

Nesse contexto, tornou-se comum a utilização da expressão “islamofobia”, com diferentes conotações e enfoques (KAYA, 2011). Não se trata apenas do “medo do terrorismo islâmico”. Conforme o Council of Europe (2004, p. 6), a islamofobia pode ser definida

as the fear of or prejudiced viewpoint towards Islam, Muslims and matters pertaining to them. [...] Whether it takes the shape of daily forms of racism and discrimination or more violent forms, Islamophobia is a violation of human

³ Segundo Kaya (2010), “*The security discourse conceals the fact that ethnic/religious/identity claims of migrants and their reluctance to integrate actually result from existing structural problems of poverty, unemployment, discrimination, xenophobia, heterophobia, nationalism and racism: they are not the reason for such problems. [...] Nowadays, security concerns not only relate to the protection of the state against military threats, they relate to issues such as immigration, ethnic revival, religious revival (Islam), identity claims or supranational entities like the EU*” (KAYA, 2010, p. 49-50). As políticas de securitização, em outros termos, visam, por um lado, encobrir as reais causas das crises sociais mediante a criação de bodes expiatórios e, por outro, travar guerras para defender as sociedades dos novos inimigos, cuja única arma é a própria alteridade. Segundo a autora, após a queda do Muro de Berlim, a luta contra o Islã se tornou um eixo da *governmentality* no mundo ocidental.

⁴ É suficiente lembrar as ações bélicas de países ocidentais, nas últimas décadas, contra os seguintes países: Irã, Líbia, Líbano, Iraque, Somália, Afeganistão, Sudão, Iêmen, Paquistão, Síria, além das frequentes ações contra a Faixa de Gaza e Cisjordânia.

rights and a threat to social cohesion. [...] In this respect, Islamophobia is a threat to our societies and to the values of human rights, pluralist democracy and the valuing of diversity as an asset.

A islamofobia constitui uma visão do Islã e, mais em geral, do universo muçulmano enquanto uma realidade monolítica e estática, totalmente separada e impermeável ao contato com a alteridade, inferior ao mundo ocidental, “inintegrável” e essencialmente antagônica à lógica dos direitos humanos (FALLACI, 2004; SARTORI, 2012). A ideologia do *Clash of civilizations* (HUNTINGTON, 1997) alimenta essa visão estereotipada, que transforma a religião islâmica no “most popular scapegoats in many parts of the world to put the blame on for any troubled situation” (KAYA, 2011, p. 15).

É nesse contexto de espraiada islamofobia que se insere a presença de mulheres muçulmanas migrantes no mundo ocidental. Antes de entrarmos no tema específico, vamos tratar sucintamente a questão da assim chamada feminização das migrações.

A FEMINIZAÇÃO DAS MIGRAÇÕES

A literatura específica sobre migrações internacionais, nos últimos anos, tem destacado o crescimento da migração feminina. Com a expressão “feminização das migrações”, em geral, costuma-se identificar três fenômenos: o aumento quantitativo das mulheres migrantes, a mudança do perfil e a maior visibilidade do universo feminino no âmbito migratório.

No que diz respeito à primeira questão, os últimos dados da ONU, referentes a 2013, mostram que as mulheres perfazem 48% do número total de migrantes internacionais. Em muitas áreas geográficas, como Europa, América Latina e Caribe, América do Norte e Oceania, as mulheres já representam mais da metade dos migrantes. Em termos gerais, diferentes variáveis podem interferir na configuração desses fluxos migratórios femininos: as demandas do mercado de trabalho, as leis imigratórias, a formação de redes migratórias, as migrações forçadas e, inclusive, as estruturas de gênero e características culturais, tanto nos países de chegada quanto naqueles de saída.

Essas ponderações nos levam para o segundo sentido da expressão feminização das migrações: a mudança do perfil da mulher migrante. Se, no passado, mães, filhas ou irmãs costumavam acompanhar ou se reunir com os homens que viajavam para o exterior, hoje cresce cada vez mais o número de mulheres com um projeto migratório individual, que se deslocam por razões de trabalho. Essa nova tipologia de migração feminina, por vezes, é consequência

da emancipação alcançada pelas mulheres nas últimas décadas; já em outros casos, o deslocamento geográfico visa, justamente, a essa emancipação. Mas nem sempre isso é verdadeiro. Com frequência, as mulheres, embora migrem sozinhas, carregam um projeto migratório familiar: o de sustentar os familiares com suas remessas. A incorporação no espaço produtivo, portanto, não elimina a responsabilidade em relação ao espaço reprodutivo. Essa responsabilidade as coloca em uma situação de vulnerabilidade e, não raramente, as obriga a aceitar duras condições de trabalho e tolerar violações hediondas dos próprios direitos a fim de garantir as remessas.

Em terceiro lugar, é importante enfatizar que a feminização das migrações é produto também de uma maior visibilidade da mulher no contexto contemporâneo, motivada sobretudo pela introdução do enfoque de gênero nas pesquisas acadêmicas e na compreensão etiológica dos deslocamentos populacionais. De fato, até o final dos anos 70, as principais teorias migratórias – estruturalistas e neoclássicas – focavam a agência do trabalhador homem ou os fatores estruturais enquanto determinantes dos fluxos, negligenciando a especificidade da presença feminina nas dinâmicas migratórias. Nos últimos anos, no entanto, em decorrência dos aportes dos movimentos de promoção da igualdade de gênero, das mudanças do mercado de trabalho e do aumento quantitativo da migração feminina, foram introduzidos nas pesquisas acadêmicas critérios analíticos *gender sensitive* (GRIECO; BOYD, 2003), o que permitiu reconhecer a presença e o protagonismo da mulher migrante, bem como sua peculiaridade na estruturação das dinâmicas migratórias dos fluxos contemporâneos.

Resumindo, nessa terceira acepção, por “feminização das migrações” entendemos uma nova maneira de analisar a realidade migratória, agora profundamente condicionada pela ótica de gênero. Esta, no entanto, deve ser relacionada com outras categorias analíticas, como a etnia, a classe social, a condição migratória e a adesão religiosa, entre outras. Na próxima seção vamos abordar, de forma sucinta, o fenômeno da discriminação múltipla enquanto discriminação interseccional, a fim de evidenciar como a muçulmanidade, num contexto islamóforo, pode representar uma forma de discriminação que se articula e entrecruza com outros marcadores identitários.

DISCRIMINAÇÕES MÚLTIPLAS E EMPODERAMENTO DAS MULHERES MIGRANTES

A identidade do ser humano é plural, produto da interação de diferentes categorias de pertencimento, tais como nacionalidade, etnia, religião, gênero, classe social, ambiente social, entre outras. Essas categorias se combinam de maneira singular nas experiências vividas por cada indivíduo, que, desta forma, se torna portador de uma identidade única e plural (MAALOUF, 2009).

É bom destacar que cada um desses marcadores identitários pode veicular alguma forma de discriminação. A literatura feminista tem utilizado, com diferentes enfoques, os conceitos de “interseccionalidade” e “categorias articuladas” como ferramentas para analisar de que maneira as diferentes formas de pertencimento identitário podem incidir no empoderamento ou desempoderamento das mulheres. Sem entrar nos debates específicos, a ideia de fundo é que diferentes âmbitos de opressão por vezes se entrecruzam multiplicando seus efeitos na mulher migrante (PISCITELLI, 2008). Os marcadores identitários – nacionalidade, etnia, classe, gênero, religião, entre outros – agem de forma articulada, condicionados pela subjetividade do migrante, pelo contexto sociocultural, bem como por situações e experiências específicas.

É importante sublinhar que o cruzamento das diferentes fontes de opressão da mulher pode gerar mudanças não apenas quantitativas, mas também qualitativas: o desempoderamento da mulher adquire um grau mais elevado quando articulado, por exemplo, com preconceito de classe, etnia ou religião. Como afirma Parella (2003), é muito diferente ser mulher e cuidar do âmbito reprodutivo enquanto dona de casa, empregada doméstica ou empregadora. A opressão é cumulativa e se intensifica com a articulação das múltiplas discriminações atreladas aos marcadores identitários. Tais marcadores não dizem respeito apenas à identidade subjetiva da migrante, mas, sobretudo, às representações sociais hegemônicas na sociedade de acolhida.⁵

⁵ Um exemplo disso nos é oferecido por Piscitelli (2008), que, discorrendo acerca da emigração brasileira, afirma que as mulheres residentes no exterior passam frequentemente por um processo de racialização e sexualização da feminilidade, devido ao lugar atribuído ao Brasil no contexto global e à consequente representação que se tem de seu povo. Assim, conforme a pesquisadora, independentemente da realidade identitária real de cada brasileira, todas as mulheres migrantes são atingidas, de forma indiscriminada, pela “ideia de que elas são portadoras de uma disposição naturalmente intensa para fazer sexo e uma propensão à prostituição, combinadas com noções ambíguas sobre seus estilos de feminilidade, tidos como submissos, com uma alegre disposição para a domesticidade e a maternidade” (PISCITELLI, 2008, p. 269). As migrantes, desta forma, são enquadradas em um complexo de categorias identitárias tipificadas, que eliminam a subjetividade e a individualidade da pessoa.

Na realidade, todo conhecimento, de certa forma, é um tipo de “re-conhecimento”, ou seja, de enquadramento da realidade em padrões de interpretação/representação que são construídos na sociedade ao longo do tempo (GOFFMANN, 1986). Como já afirmavam Berger e Luckmann (1999, p. 52), “a realidade da vida cotidiana é [...] apreendida num contínuo de tipificações, que se vão tornando progressivamente anônimas à medida que se distanciam do ‘aqui e agora’ da situação face a face”. A mulher migrante também é “re-conhecida” a partir de padrões de interpretação desenhados por meios de comunicação, academia, governos, organizações não governamentais, membros de Igreja, entre outros.

Torna-se fundamental, nessa ótica, ter plena consciência dessas reduções epistemológicas de migrantes e refugiados em categorias coletivas – “os estrangeiros”, “as brasileiras”, “os africanos” etc. – que acabam encaixotando milhões de pessoas, portadoras de biografias diferentes e singulares, em tipificações estereotipadas que fomentam preconceitos e alimentam fobias irracionais, sobretudo quando – como vimos – essas tipificações identitárias se entrecruzam, multiplicando seus efeitos negativos.

A supracitada reflexão sobre discriminação interseccional não pode, no entanto, em termos epistemológicos, menosprezar a importância dos diferentes marcadores identitários enquanto fontes de *agency*, *empowerment*, subjetivização. Em outros termos, sempre levando em conta a complexidade da realidade, a princípio, as diferentes categorias de pertencimento que constituem a identidade da pessoa devem ser analisadas tanto na ótica da opressão quanto na ótica da humanização. A mulher que migra pode passar por formas análogas ou até mais graves de opressão, mas pode também iniciar processos de emancipação e maior autonomia. Como afirma Mezzadra (2015), as dinâmicas migratórias podem gerar sujeição e subjetivação. Em suma, os cruzamentos ou articulações das categorias identitárias podem multiplicar as formas de opressão, mas podem gerar também oportunidades, tanto para o indivíduo quanto para a sociedade.

A seguir vamos analisar algumas pesquisas sobre mulheres migrantes mulhmanas em seus percursos de reformulação identitária. De forma específica, vamos indagar como a questão religiosa pode afetar a mulher migrante, tanto em termos de opressão e discriminação quanto em termos de empoderamento e emancipação. A reflexão visa oferecer recursos em termos de políticas públicas voltadas para a promoção dos direitos humanos.

MULHERES, MIGRANTES E MUÇULMANAS

As religiões, enquanto sistemas vivos, se transformam constantemente em decorrência da interação com a alteridade e a pluralidade do ambiente externo. O objetivo é reduzir a conflitividade em relação aos novos contextos socioculturais, mediante a anexação no próprio universo simbólico de elementos externos que, a princípio, não estão em direta contraposição com a herança original (PACE, 2008). O sincretismo, em outros termos, constitui “um princípio de funcionamento estrutural de um sistema de crenças” (PACE, 2008, p. 37). Contrariando estereótipos enraizados e difundidos no mundo ocidental, essas dinâmicas dizem respeito também à tradição islâmica, como comprovado por sua ampla diversificação⁶, sobretudo no assim chamado Islã diaspórico, o Islã dos migrantes, chamado a se “reinventar” no mundo ocidental enquanto religião minoritária (ALLIEVI, 2007).

Além das religiões institucionalizadas, mudam também as cosmovisões dos sujeitos migrantes que, interagindo com a cultura dos países de acolhida, acabam internalizando novos traços culturais, gerando um complexo, demorado e, por vezes, sofrido processo de negociação identitária, que acaba envolvendo também os paradigmas de crença e pertença religiosa (YANG, EBAUGH, 2001; CAMPANI, 2006).

Mas quais são os fatores que mais contribuem para esse processo? O que leva os migrantes a reinterpretar seus paradigmas de crença e de pertencimento religioso? De forma específica, como isso ocorre com as mulheres muçulmanas? Essas mudanças podem levar ao empoderamento dessas mulheres e à superação de paradigmas machistas e patriarcais? Vamos tentar responder a essas perguntas mediante o auxílio de pesquisas realizadas em países de imigração muçulmana, principalmente no mundo ocidental.

Samper Sierra (2003), numa pesquisa sobre mulheres marroquinas muçulmanas na Espanha, sustenta que o deslocamento geográfico, apesar de ser, na maioria dos casos, um empreendimento familiar que visa ao envio de remessas, pode contribuir para o empoderamento da mulher e para a reinterpretação dos paradigmas de crença e de adesão ao Islã. A autora sublinha três fatores que incidem nesse processo: i) a inserção no mercado de trabalho; ii) a redução do controle social; e iii) o aumento do prestígio da emigrada junto à família de origem. A inserção no mercado de trabalho possibilita a autonomia financeira e a reinterpretação dos papéis de gênero adquiridos na sociedade de origem;

⁶ Segundo Allievi (2007, p. 15), o Islã “é e permanece uma realidade plural. Tudo nos confirma isso. A diversidade cultural, geográfica, linguística, de escolas jurídicas, de atitudes, de comportamentos, de costumes, até de teologias, de ideias sobre Deus e sobre o ser humano, ainda que se admita isso com muita reticência”.

a estadia na Espanha, país ocidental e pluralista, onde o Islã é uma religião minoritária, permite uma sensível redução do controle social exercido pela família e pela sociedade de origem – o Marrocos; finalmente, o fato de se tornar a principal provedora do núcleo familiar aumenta o prestígio, a autoestima, além de questionar os papéis sociais de gênero da sociedade de origem, que atribuem *agency* à mulher apenas no âmbito reprodutivo.

Conforme Samper Sierra, o processo de empoderamento acarreta também transformações em relação à religião: partindo dos pressupostos teóricos do transnacionalismo, ela afirma que as migrantes muçulmanas não renunciam ao Islã enquanto vínculo necessário de relação com a família. No entanto, *“al buscar la integración, la inmigrante relativiza el sentido de muchas de las costumbres del país de origen que en la sociedad receptora dejan de ser funcionales. La inmigrante traza la línea que distingue el islam de las costumbres propias de su país”* (SAMPER SIERRA, 2003, p. 129). Em outros termos, a ideologia de gênero perde a legitimação religiosa e assume uma conotação cultural e, enquanto tal, modificável. Tal mudança não é produto da emulação acrítica da cultura da sociedade ocidental, em relação à qual, na realidade, essas mulheres permanecem bastante críticas, e sim de uma reinterpretação da adesão religiosa provocada pela inserção na sociedade receptora, principalmente no mercado de trabalho, e da internalização de um dos traços culturais típicos da modernidade ocidental: a autonomia do indivíduo.

Em outros termos, a pesquisa de Samper Sierra (2003) infere que o processo de socialização na sociedade ocidental, principalmente no que diz respeito à inserção no mundo do trabalho e numa sociedade pluralista, faz com que os paradigmas de pertencimento e de crença se tornem cada vez mais individualizados e desinstitucionalizados, fortalecendo, assim, a autonomia da mulher.

Análogas são as conclusões de Césari (2010), que, a partir de pesquisas junto a jovens muçulmanos e muçulmanas em países europeus, sustenta que um dos traços comuns que emergiram das entrevistas realizadas foi a subjetivização das crenças e a ruptura com a etnicização da religião. Entre os jovens muçulmanos na Europa, a adesão ao Islã é uma escolha decorrente de um caminho pessoal de fé, antes que uma herança. Não é por acaso que existem muitos conflitos intergeracionais: numerosos jovens questionam a adesão religiosa “étnica” ou “cultural” dos pais como sendo desligada de um percurso individual. Dito de outra forma, entre as novas gerações muçulmanas a adesão ao Islã se dá pela incorporação dos paradigmas de subjetivização e desinstitucionalização.

Essa passagem do Islã etnicizado ou cultural para o Islã subjetivo ocorre, frequentemente, pela interação com “intermediários” (CÉSARI, 2010, p. 157). Berger (1985) diria que a mudança de cosmovisão religiosa acontece em decor-

rência do contato com “interlocutores” portadores de uma construção social alternativa com uma estrutura de plausibilidade mais sólida. Césari (2010) cita o exemplo de uma estudante muçulmana formada pelo pai em um Islã baseado em preceitos e proibições. No entanto, ao ingressar na universidade

[...] percebi que o Islã não era aquele que eu sempre pensei e que era muito mais aberto. Fiz referência aos livros, procurei as fontes, li o Al Corão, a vida do Profeta e a partir disso fiquei persuadida; foi bastante rápido para mim e, tendo plena consciência, decidi que me tornaria uma muçulmana praticante (CÉSARI, 2010, p. 157, tradução livre).

A jovem universitária relata a importância da interlocução com membros da mesma tradição religiosa oriundos de países ou contextos geográficos diferentes: o contato com muçulmanos de outras nacionalidades gera a descoberta de “outros Islãs”, ou melhor, de outras maneiras de vivenciar a religiosidade islâmica, o que, com frequência, permite distinguir entre os fundamentos espirituais e as práticas culturais que, historicamente, foram anexadas, em cada contexto, com vistas a responder aos desafios do ambiente externo. Como diria Berger (1985), o encontro com esses interlocutores contribui para desmascarar o caráter de construção social da própria tradição religiosa.⁷

Como se pode perceber, nesses casos há uma alteração das fronteiras simbólicas das crenças. O “fundamentalismo”, entendido como rejeição a qualquer tipo de mudança na estrutura e na cosmovisão religiosa, representa a exceção, não a regra. Ainda assim, não há dúvida de que a tentação do gueto é sempre presente. A religião, nessa ótica, pode representar um fator que contribui para o afastamento e o isolamento das comunidades? Se for assim, quais as consequências para as mulheres? Ou, ainda, como reverter o quadro?

O isolamento de grupos religiosos e, de forma específica, das comunidades muçulmanas é frequentemente atribuído à assim chamada *reactive ethnicity* (PORTES; RUMBAUT, 2006; RUMBAUT, 2008). Em contexto diaspórico, os migrantes de segunda geração tendem a revigorar ou redescobrir sua pertença étnica em decorrência de experiências de xenofobia e discriminação. Rejeitados pelos autóctones, os jovens migrantes recorrem à proteção da comunidade étnica. Nagra (2011), em sua pesquisa sobre muçulmanos e muçulmanas residentes no Canadá após os atentados de 2001, aplica a reflexão de Portes

⁷ Yang e Ebaugh (2001), a esse respeito, citam o caso de muçulmanos paquistaneses que costumam rezar nas mesquitas com um “cap” na cabeça: o contato nos EUA com muçulmanos árabes, que, ao contrário, rezam com as cabeças descobertas, representou para eles um desafio: qual é a origem da prática de usar o cap? É um fundamento da fé islâmica ou um costume cultural que pode ser modificado? Ao tomar consciência dos aspectos “étnicos” e culturais da prática religiosa, a comunidade islâmica pode discernir os elementos negociáveis e aqueles inegociáveis no contexto de inserção em uma nova sociedade.

e Rumbaut (2006) à questão religiosa, utilizando a categoria *reactive identity formation*: reagindo à situações de discriminação e violência externa, migrantes muçulmanos e muçulmanas aderem a rígidos paradigmas de pertencimento religioso anteriormente menosprezados.

Sem dúvida, o aumento dos atos de violência contra muçulmanos e muçulmanas após a difusão – real ou apenas midiática – do assim chamado “terrorismo islâmico” tornou o recurso à religiosidade reativa mais comum entre as comunidades islâmicas. No entanto, Nagra (2011) enfatiza também que, por vezes, a construção de uma identidade religiosa reativa ocorre como forma de resistência e de testemunho de um Islã diferente daquele veiculado pela mídia ocidental. Em outros termos, o revigoramento da identidade religiosa não visa ao isolamento, e sim a um testemunho mais fiel da identidade da tradição islâmica. Como afirma a autora em relação à escolha de várias das entrevistadas de colocar o véu, “*since the hijab is a clear visible indicator that someone is Muslim, by simply wearing it, Muslim women become ambassadors for their religion*” (NAGRA, 2011, p. 435). Dessa forma, o objetivo não é o isolamento, mas a interlocução com o mundo ocidental com vistas à superação de estereótipos.

Finalmente, Nagra (2011) assinala também o fenômeno crescente do retorno às fontes do Islã em decorrência do repentino interesse das sociedades ocidentais em relação a essa tradição religiosa (YANG; EBAUGH, 2001; TROMBETTA, 2007). De fato, os estereótipos ocidentais e a criminalização do Islã levam muitos migrantes muçulmanos à busca de maior conhecimento sobre sua própria tradição religiosa, o que contribui para derrubar tanto os estereótipos externos quanto as interpretações equivocadas presentes no meio das comunidades muçulmanas.

Não seria errado afirmar, nessa perspectiva, que as comunidades islâmicas da diáspora possuem uma formação religiosa mais sólida e, sobretudo, uma formação mais crítica (JELLOUN, 2015). Isso diz respeito principalmente às mulheres, tanto pela preocupação dos pais em relação aos riscos da cultura ocidental, quanto pela reinterpretação da mulher enquanto “embaixadora do Islã”, ou seja, pessoa mais apta para transmitir e ensinar o Islã tanto para as novas gerações quanto para a sociedade autóctone (MINGANTI, 2010).

Ainda assim, pesquisas realizadas no Canadá (NAGRA, 2011), na Itália (CAMPANI, 2006) e em outros países europeus (CÉSARI, 2010) atestam que não são raros os casos de mulheres de tradição muçulmanas que decidem colocar o *hijab* ou o *niqab* após um percurso de recuperação das fontes da fé islâmica e a construção de uma religiosidade reativa individual. Como interpretar esse

fenômeno? Trata-se de um exemplo de fundamentalismo, de desempoderamento da mulher ou existem outras chaves de leitura?

Não temos espaço aqui para aprofundar a questão do véu islâmico, uma questão bastante complexa de um ponto de vista histórico, cultural, religioso, político e psicológico. No entanto, interessa-nos sublinhar que, ao lado de mulheres muçulmanas que decidem colocar o véu, há outras que optam por tirá-lo, assumindo uma postura crítica em relação a determinados costumes culturais e preceitos religiosos. Como interpretar esse suposto paradoxo? Na realidade, em ambos os casos registra-se um processo de subjetivação da crença e do pertencimento religioso, ou seja, um processo de emancipação típico da modernidade ocidental, ainda que trilhado por caminhos diferentes. Esclarecedora é a reflexão de Campani (2006, p. 137, tradução livre):

o véu pode aparecer e desaparecer da cabeça dependendo das fases da vida e do momento de identificação pessoal: os cabelos curtos podem desafiar os homens da comunidade, demasiado fundamentalistas, e é por isso que são exibidos com orgulho; especularmente, o véu pode ser a resposta ao insulto do italiano ou à ignorância da assistente social, uma expressão de interpelação, de reivindicação e de reconhecimento.

Em ambos os casos, há uma identidade reativa em que o fenômeno religioso é utilizado como ferramenta identitária com o objetivo de tomar posição diante de realidades desafiadoras. As protagonistas, na maioria dos casos, não são mulheres de primeira geração, analfabetas e com poucos contatos com o mundo externo: são, ao contrário, mulheres muçulmanas universitárias, envolvidas no mundo do trabalho, ativas no contexto comunitário, que decidem “desafiar” o ambiente externo, ocidental ou muçulmano. É bom sublinhar que em todas as pesquisas supracitadas, muitas vezes, a decisão de usar o *hijab* ou *niqab* ocorreu contra a vontade da família, a despeito dos próprios interesses econômicos – por causa da menor empregabilidade – ou até diante da incredulidade dos maridos (CAMPANI, 2006; NAGRA, 2011). Em todos esses casos, é evidente a *agency* da mulher muçulmana, que, longe de ser vítima do patriarcalismo, assim como desenhada pelos estereótipos ocidentais, escolhe os caminhos de sua história.

Dessa opinião é também Nagra (2011), que cita os casos das mulheres muçulmanas Atiya e Zeba no Canadá, as quais começaram a colocar o véu depois dos atentados de 2001, visando oferecer “uma imagem positiva da religião”. De fato, sublinha a autora, o *hijab* não é uma imposição externa: “*by using the hijab to broadcast their support of Islam and the Muslim community, in the post-9/11 era, these women demonstrated individual agency*” (NAGRA, 2011, p. 435). É importante ressaltar esse aspecto, pois nos últimos anos o véu acabou

adquirindo um forte significado simbólico, tanto no mundo ocidental quanto no islâmico: para o primeiro se tornou o sinal do patriarcalismo que deve ser combatido com firmeza em nome da igualdade de gênero; já para o segundo, o véu se tornou símbolo da luta contra o colonialismo e o imperialismo cristão-ocidental e uma forma de resistência contra a ocidentalização forçada do mundo islâmico – em outros termos, algo análogo à resistência de outras minorias como, por exemplo, os afro-americanos nos EUA (NAGRA, 2011).

Se o véu, de fato, não representa necessariamente um símbolo da ausência de *agency* da mulher islâmica, pode, no entanto, ser origem de discriminação frente à sociedade ocidental. Um informe da Anistia Internacional (2012) sobre discriminação de muçulmanos na Europa aponta a multiplicação de legislações que proíbem o uso do véu em espaço público, com o objetivo de salvaguardar a laicidade do Estado, promover a igualdade de gênero e o respeito dos direitos humanos. No entanto, segundo essa fonte, essas legislações fomentam a discriminação da mulher por razões religiosas, geram uma redução drástica de sua empregabilidade – o informe relata numerosos casos de mulheres afastadas ou não admitidas no emprego unicamente por causa da indumentária – e, principalmente, alimentam um clima de discriminação explícita, como atestado por numerosos atos de violência física e verbal, nas ruas e nos estabelecimentos escolares, à mulher com *hijab* ou *niqab*.⁸

Para a Anistia Internacional (2012), a proibição de símbolos religiosos, conforme o Direito Internacional dos Direitos Humanos, só pode ser aplicada “*si se justifica con argumentos objetivos y razonables – de salud o seguridad pública, por ejemplo – y además es proporcionada a la finalidad que persigue*”. Nos demais casos, trata-se de uma discriminação por motivos religiosos que, longe de gerar uma maior consciência dos direitos das mulheres, acaba alimentando a islamofobia⁹, a saída de alunas muçulmanas das escolas públicas – um importante espaço de integração –, além de marginalizar as mulheres adultas, principalmente pelo afastamento do lugar de trabalho.

⁸ Interessante o testemunho de uma mulher muçulmana entrevistada pela Anistia Internacional na França: “*Cuando se debatió la legislación destinada a prohibir los símbolos religiosos en las escuelas yo era adolescente. No llevaba el pañuelo en la escuela; sólo una bandana. El debate público sobre esta cuestión propició que se expresaran con más virulencia opiniones estereotipadas sobre el islam y los musulmanes. Observé que la gente me era más hostil y a veces me insultaba en la calle. En una ocasión, un hombre me preguntó si me gustaba jugar a ser esclava. Yo era joven y no sabía exactamente cómo reaccionar. Más recientemente, durante el debate sobre los velos integrales, una mujer me dijo: ‘Pensaba que el velo ya estaba prohibido en Francia’. Luego causó daños a mi vehículo*” (ANISTIA INTERNACIONAL, 2012, p. 14).

⁹ “*Según M., desde que se introdujo la ley la gente muestra aun más hostilidad contra las mujeres que llevan el velo integral. En su relato a Amnistía Internacional afirmó que a menudo la insultaban cuando iba sola por la calle, y que había gente que le escupía. ‘Esta ley segrega a las mujeres que llevan el velo integral. Intento ir acompañada de un hombre siempre que puedo’.*” (ANISTIA INTERNACIONAL, 2012, p. 103).

Entretanto, é importante frisar que a marginalização da mulher muçulmana ocorre não apenas pela ação da sociedade de acolhida, mas, por vezes, também no interior da sociedade de origem ou da própria família/comunidade. É o caso, por exemplo, de mulheres muçulmanas que optam unilateralmente por tirar o véu, que decidem trabalhar fora de casa contra a vontade dos parentes, que se divorciam ou, mais ainda, que se relacionam com homens não muçulmanos sem casar com eles e, sobretudo, sem exigir sua conversão ao Islã. Não raramente, a mulher que não se submete às regras do país de origem ou da comunidade religiosa na terra de chegada, nas palavras de Campani (2006, p. 146-147), acaba sendo dupla ou triplamente marginalizada: pela sociedade islamófoba do país de chegada, pela família/comunidade muçulmana e pela sociedade do país de origem.

Deve-se reconhecer que há uma forte preocupação, por parte das comunidades islâmicas, em preservar sua identidade, o que está presente também em outras religiões. No catolicismo, por exemplo, no final do século XIX, à época da grande emigração de europeus, o bispo italiano Scalabrini organizou várias ações pastorais, entre as quais a fundação de duas congregações religiosas, a fim de promover a dignidade dos migrantes e preservar a religiosidade católica. Uma preocupação análoga, hoje, está presente no seio das comunidades muçulmanas na diáspora, que não medem esforços para transmitir às novas gerações as próprias crenças. No entanto, é importante frisar a necessidade de superar o mito da assim chamada “*première génération perpétuelle*” (AKGÖNÜL, 2009, p. 43-45), da primeira geração perpétua, como se fosse possível evitar qualquer tipo de contaminação externa erguendo muros, guetos ou “colônias”. Como mostramos anteriormente, tanto a identidade da pessoa quanto aquela dos sistemas religiosos são extremamente porosas, modificando-se constantemente a fim de controlar a complexidade do ambiente externo. A contaminação, o *métissage* ou o “sincretismo” – no sentido sociológico do termo – são inevitáveis.

Antes que criar barreiras – tanto por parte da sociedade ocidental quanto por parte das comunidades islâmicas –, o caminho é nortear o processo de negociação identitária, tendo como princípio básico a autonomia da mulher, sua *agency*. Nas palavras da Anistia Internacional (2012, p. 124),

en el ejercicio de su derecho a la libertad de expresión y religión, una mujer debería poder elegir libremente lo que desea llevar puesto. Los gobiernos y los líderes religiosos tienen la obligación de crear un entorno seguro en el que toda mujer pueda tomar esa decisión sin la amenaza de violencia ni coerción.

O *punctum saliens* para a promoção dos direitos da mulher muçulmana migrante não é a questão do véu – que, como vimos, pode ser consequência da *agency* da migrante –, e sim o reconhecimento de sua autonomia, seja qual for o caminho escolhido.

Entendemos que esse processo não é simples, pois a autonomia da pessoa se exerce sempre num contexto de relações interpessoais e comunitárias, que também exigem determinadas regras. Os direitos do “indivíduo” não podem sepultar os direitos das “comunidades”, sobretudo no meio de determinados grupos étnicos que têm no pertencimento familiar um elemento identitário fundamental (WARNIER, 2003). Além disso, é bom lembrar que, não raramente, no mundo ocidental o recurso ao Islã é motivado não por razões familiares ou comunitárias, mas, ao contrário, pela desagregação das estruturas familiares típicas das sociedades de origem. Os problemas das *benlieues* têm origem social. O Islã é antes a solução do que o problema.¹⁰ No entanto, ao apontar o Islã como principal foco dos conflitos sociais, os Estados laicos legitimam a ingerência estatal em assuntos religiosos (ROY, 2008), renegando, dessa forma, os próprios princípios da laicidade.

UMA HISTÓRIA DIFERENTE

Num interessante livro sobre mulheres estrangeiras cuidadoras domésticas (*badanti*), Portis e Ferrero (apud VIETTI, 2012) citam o caso de Hend, mulher egípcia, mãe de dois filhos, que trabalha na Itália como cuidadora de Fabrizio, um rapaz portador de ELA (esclerose lateral amiotrófica). Em uma entrevista, Hend afirma que no começo “havia coisas que por causa de minha religião eu não podia fazer, como assistir ele [Fabrizio] na intimidade ou fazer o bidé” (VIETTI, 2012, p. 196). Trata-se, por um lado, de uma exigência absurda para uma cuidadora de uma pessoa com deficiência, mas, por outro, de um imperativo categórico para uma muçulmana – ou melhor, para uma muçulmana que tem uma determinada interpretação dos preceitos islâmicos. Hend conta que seu empregador nunca exigiu dela o serviço que lhe criava problemas de consciência, chegando a contratar outra pessoa para a higiene íntima do rapaz. Com o tempo, no entanto, Hend criou um laço estrito com Fabrizio, ficando

¹⁰ Como assevera Samper Sierra (2003, p. 132), “se acusa al islam de ser causante de la subordinación de la mujer, cuando de hecho la discriminación que reciben en nuestra sociedad hacen del grupo ‘étnico’ prácticamente el único recurso disponible para ellas” (SAMPER SIERRA, 2003, p. 132).

cada vez mais angustiada quando o via sofrer pela ausência de alguém que o ajudasse. Decidiu, assim, aprender a cuidar de sua higiene íntima:

Consegui superar esse bloqueio, que Deus me perdoe, pois não estou fazendo nada de mal. Ó Deus, o senhor sabe como é a situação, não estou fazendo nada de mal, é uma pessoa que precisa e eu não posso absolutamente dizer não. Superei minha timidez de fazer determinadas coisas porque sei que não estou fazendo nada de mal, apesar do julgamento de outras pessoas que dizem que não posso fazer isso (VIETTI, 2012, p. 197).

O exemplo de Hend é muito significativo, pois revela importantes mudanças no processo de reconfiguração identitária. A repetição por três vezes da expressão “não estou fazendo nada de mal” revela seu conflito, que é caracterizado pela sofrida passagem de uma religião dos preceitos para uma religião dos princípios, dos valores. Contrariando o preceito, Hend prioriza os princípios de fazer o bem (“é uma pessoa que precisa e eu não posso absolutamente dizer não”) e evitar o mal (“não estou fazendo nada de mal”). Trata-se de uma decisão autônoma, tomada em contraste com a comunidade islâmica, representada pelas pessoas que censuram seu comportamento (“apesar do julgamento de outras pessoas que dizem que não posso fazer isso”). Nas palavras de Hend estão concentrados o drama e o sofrimento do processo de negociação identitária típico das mulheres migrantes muçulmanas, chamadas a lidar com a comunidade islâmica da diáspora – incluindo a família –, com a sociedade autóctone, com os próprios sentimentos de culpa e, inclusive, com uma imagem interiorizada de Deus.

Hend mudou. Não deixou de ser muçulmana, mas estabeleceu novas regras e prioridades em seu paradigma de pertencimento e de crença. E isso não porque foi obrigada por uma lei ou uma imposição externa. Foi determinante, em nossa opinião, a postura de extremo respeito por parte do pai de Fabrizio, que, ao reconhecer e aceitar o drama de consciência de Hend, possivelmente gerou um clima de respeito recíproco que desencadeou a posterior escolha da mulher migrante muçulmana.

Disso podemos inferir que não é o Islã “fundamentalista” que impede o processo emancipatório, e sim as dificuldades que as mulheres migrantes muçulmanas encontram num contexto de estereotipização da muçulmanidade, enquanto categoria discriminatória, que se coaduna com a discriminação de gênero, de classe, de etnia e de nacionalidade.

REFERÊNCIAS

AKGÖNÜL, Samim. Appartenances et altérités chez les originaires de Turquie en France. *Hommes & migrations*, n. 1280, 2009.

ALLIEVI, Stefano. *Le trappole dell'immaginario: islam e occidente*. Udine: EUU, 2007.

ANISTIA INTERNACIONAL. *Elección y prejuicio: discriminación de personas musulmanas en Europa*. Madrid: AI, 2012.

BECK, Ulrich. *Il Dio personale*. La nascita della religiosità secolare. Bari/Roma: Laterza, 2009.

BERGER, Peter. *O dossel sagrado*. Elementos para uma teoria sociológica da religião. São Paulo: Paulus, 1985.

BERGER, Peter; DAVIE, Grace; FOKAS, Effies. *America religiosa, Europa Laica? Perché il secolarismo europeo è l'eccezione*. Bologna: Il Mulino, 2010.

BERGER, Peter; LUCKMANN, Thomas. *A construção social da realidade*. 17. ed. Petrópolis: Vozes, 1999.

CAMPANI, Giovanna. *Perché siamo musulmane*. Voci da cento Islam in Italia e in Europa. Milano: Guerini, 2006.

CASANOVA, José. *Oltre la secolarizzazione*. Milano: Il Mulino, 2000.

CÉSARI, Jocelyne. Identità religiosa e gioventù musulmana in Europa. *Mondi Migranti*, n. 2, p. 151-170, 2010.

COUNCIL OF EUROPE. "Islamophobia" and its consequences on Young People. Report by Ingrid Ramberg, European Youth Centre Budapest (1-6 June), Budapest, 2004.

FALLACI, Oriana. *La forza della ragione*. Bergamo: Rizzoli, 2004.

GOFFMANN, Erving. *Frame analysis*. Boston: Northeastern University Press, 1986.

GOMARASCA, Paolo. Multiculturalismo e convivência. Uma introdução. *REMHU*, Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana, Brasília, ano XX, n. 38, p. 11-26, jan./jun. 2012.

GRIECO, Elizabeth M.; BOYD, Monica. *Women and migration: incorporating gender into international migration theory*, 2003. Disponível em: <<http://www.migrationpolicy.org/article/women-and-migration-incorporating-gender-international-migration-theory>>.

HAGAN, Jacqueline; EBAUGH, Helen Rose. Calling Upon the Sacred: Migrants' Use of Religion in the Migration Process. *IMR*, v. 37, n. 4, p. 1145-1162, 2003.

HUNTINGTON, Samuel. *O choque das civilizações e a recomposição da nova ordem mundial*. Rio de Janeiro: Objetiva, 1997.

JELLOUN, Bem Tahar. *É questo l'Islam che fa paura*. Bompiani, 2015.

KAYA, Ayhan. Individualization and Institutionalization of Islam in Europe in the Age of Securitization. *Insight Turkey*, v. 12, n. 1, p. 47-63, 2010.

_____. Islamophobia as a form of Governmentality: Unbearable Weightiness of the Politics of Fear. *International Migration and Ethnic Relations*, 1/11, p. 54, 2011.

LACOMBA, Joan. Identidad y religión en inmigración. A propósito de las estrategias de inserción de los musulmanes senegaleses. *Alternativas. Cuadernos de trabajo social*, Alicante, n. 4, p. 59-76, 1996.

MAALOUF, Amin. *L'identità*. Milano: Bompiani, 2009.

MEZZADRA, Sandro. Multiplicação das fronteiras e práticas de mobilidade. *REMHU*, Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana, v. 23, n. 44, p. 11-30, jan./jun. 2015.

MINGANTI, Pia Karlsson. Matrimoni contestati. Giovani musulmani in contesto transnazionali. *Mondi Migranti*, n. 2, p. 117-130, 2010.

NAGRA, Baljit. "Our Faith Was Also Hijacked by Those People": Reclaiming Muslim Identity in Canada in a Post-9/11 Era. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, v. 37, n. 3, p. 425-441, 2011.

PACE, Enzo. *Islam in Europa: modelli di integrazione*. Roma: Carocci, 2004.

_____. *Raccontare Dio*. La religione come comunicazione. Bologna: Il Mulino, 2008.

PARELLA, Sònia Rubio. *Mujer, inmigrante y trabajadora: la triple discriminación*. Barcelona: Anthropos, 2003.

PISCITELLI, Adriana. Interseccionalidades, categorias de articulação e experiências de migrantes brasileiras. *Sociedade e Cultura*, v. 11, n. 2, p. 263-274, jul/dez. 2008.

PORTES, Alejandro; RUMBAUT, Rubén. *Immigrant America: a Portrait*. Berkeley: University of California Press, 2006.

RAMADAM, Tariq. *Islam e libertà*. Torino: Einaudi, 2008.

RÉMOND, René. *La secolarizzazione*. Religione e società nell'Europa contemporanea. Roma-Bari: Laterza, 2003.

ROY, Olivier. *Islam alla sfida della laicità*. Dalla Francia una guida magistrale contro le isterie xenofobe. Marsilio, 2008.

RUMBAUT, Rubén. Reaping what you sew: Immigration, youth, and reactive ethnicity. *Applied Developmental Science*, v. 12, p. 108-111, 2008.

SAMPER SIERRA, Sarai. Procesos de transformación de las creencias religiosas entre las mujeres inmigrantes marroquíes en España. *Migraciones*, n. 13, p. 107-136, jun. 2003.

SARTORI, Giovanni. *Una soluzione di buon senso*. 2012. Disponível em: <<http://www.corriere.it>>. Acesso em: 14 jul. 2012.

SAVIDAN, Patrick. *Il multiculturalismo*. Bologna: Mulino, 2010.

TODOROV, Tzvetan. *O medo dos bárbaros*. Petrópolis, Vozes, 2010.

TROMBETTA, Pino Lucà. *Religioni e integrazione degli immigrati*. Ricerche americane e italiane a confronto. 2. ed. Bologna: D.U. Press, 2007.

VIETTI, Francesco et al.. *Il paese delle badanti*. Una migrazione silenziosa. Torino: SEI, 2012.

WARNIER, Jean-Pierre. *A mundialização da cultura*. Buaru: EDUSC, 2003.

YANG, Fenggang; EBAUGH, Helen Rose. Transformations in New Immigrant Religions and Their Global Implications. *American Sociological Review*, v. 66, p. 269-288, 2011.

A DIMENSÃO DO RETORNO NAS NARRATIVAS DE MIGRANTES PARAGUAIAS E BRASILEIRAS

Tuíla Botega¹

Elizabeth Ruano²

INTRODUÇÃO

O presente capítulo analisa a dimensão do retorno a partir das narrativas de 44 mulheres migrantes – 20 paraguaias radicadas no Brasil e 24 brasileiras nos Estados Unidos.³ O gênero é um princípio classificatório que atravessa o movimento migratório e que, juntamente com outras categorias, configura as oportunidades para homens e mulheres no decorrer desse processo. Isso significa que, desde o momento da partida, a escolha de quem vai migrar, os motivos da migração, a permanência ou o retorno ocorrem articulados numa rede de relações que envolvem gênero, parentesco e geração (ASSIS, 2011, p. 54-55). A escolha dessa perspectiva confere destaque ao protagonismo dessas mulheres e também revela a transversalidade das dimensões afetiva, profissional, social e de mobilidade social (CSEM, 2014) nos projetos migratórios.

Tanto a participação das mulheres nos fluxos migratórios em geral quanto a migração de retorno foram pouco retratadas nos estudos sobre migrações internacionais, especialmente no que se refere ao estudo da dimensão do retorno na perspectiva das mulheres migrantes. Reconhecendo que o gênero é

¹ Mestre em Ciências Sociais no Centro de Pesquisa e Pós-Graduação sobre as Américas – CEPPAC da Universidade de Brasília. Pesquisadora do Centro Scalabriniano de Estudos Migratórios (CSEM) e do Observatório das Migrações Internacionais (Obmigra). E-mail: tuilabotega@gmail.com.

² Doutora em Ciências Sociais, com especialidade em estudos comparados sobre as Américas (CEPPAC - UnB). Pesquisadora do Centro Scalabriniano de Estudos Migratórios (CSEM). E-mail: elizabeth@unb.br.

³ Este trabalho retoma os dados empíricos da pesquisa *Mulher migrante: agente de resistência e transformação*, desenvolvida pelo Centro Scalabriniano de Estudos Migratórios (CSEM), no período 2011-2012 (CSEM, 2014). Dessa pesquisa participaram mulheres migrantes radicadas em seis países: paraguaias no Brasil, brasileiras nos Estados Unidos, haitianas na República Dominicana, colombianas no Equador, filipinas na Itália e nicaraguenses na Costa Rica. A investigação buscou identificar as dificuldades cotidianas enfrentadas por mulheres migrantes e compreender as estratégias desenvolvidas por elas para superarem essas dificuldades e estabelecerem-se nos países de destino.

categoria notadamente necessária nesse campo de estudo, assumimos que as mulheres não migram apenas como acompanhantes de seus maridos e filhos, mas como trabalhadoras migrantes (CSEM, 2014), as quais contribuem ativamente para a composição de renda domiciliar, o que implica uma redefinição de sua posição nas relações de família e de gênero (ASSIS, 2011).

Ainda a partir da perspectiva de gênero na análise do processo migratório, a migração deixa de ser vista apenas como um projeto individual, mas se revela, portanto, como um projeto coletivo e familiar. Isso porque as famílias se articulam em função do projeto migratório e mobilizam outros membros de sua rede de parentesco para a realização desse empreendimento. Além disso, a reunião familiar afeta significativamente o projeto migratório, redimensionando o tempo de permanência, o planejamento do retorno e as expectativas em relação à legalização do status migratório (ASSIS, 2011).

Considerar a dimensão do retorno a partir da vivência das migrantes nos países de destino, isto é, o retorno como plano para o futuro ou enquanto possibilidade, contribui no sentido de reforçar o potencial explicativo das especificidades dos casos concretos aqui analisados. A análise desses fluxos permite destacar a dupla condição do Brasil enquanto país de imigração – a partir dos fluxos provenientes do Paraguai – e de emigração – considerando a diáspora de brasileiros/as para os Estados Unidos. A partir da comparação das especificidades desses fluxos migratórios, objetiva-se contribuir para os estudos sobre as migrações femininas internacionais, ressaltando a dimensão do retorno, e refletir sobre os desafios no tocante a políticas públicas brasileiras no atual contexto do sistema de migração internacional, tendo em vista o ‘novo’ momento que colocou o Brasil como “ponto de origem, de destino e de trânsito de migrantes” (FERNANDES; RIBEIRO, 2015, p. 30).

No debate acadêmico, se entende que o retorno constitui o projeto migratório (SAYAD, 2000; SIQUEIRA, 2009; BOTEGA, 2015). O desejo ou possibilidade de voltar ao local de origem estão presentes de forma permanente na vida dos/as migrantes, ainda que nem sempre venham a concretizá-los. Essa dimensão do retorno acompanha o/a migrante durante toda a sua jornada migratória, perpassando tanto a sociedade de emigração quanto a de imigração e transpassando de modo transversal o projeto migratório (CAVALCANTI; BOGGIO, 2004, p. 10). Isso significa que envolve o período anterior à partida, a efetivação da migração e os planos de voltar ao país de origem. Em outras palavras, o retorno, ou pelo menos a intenção de retornar, encontra-se implícito ao próprio ato de emigrar, preexistindo à partida, e sendo programado e reprogramado e constantemente atualizado ao longo de toda a ausência (SAYAD, 2000).

Tanto o projeto de emigração quanto o *projeto de retorno* (BOTEGA, 2015) têm caráter social, familiar, coletivo, afetivo e econômico (SIQUEIRA, 2009). Dessa forma, o retorno é algo dinâmico que vai sendo construído e reconstruído não somente pelas condições e pela vivência na sociedade de destino, mas simultaneamente às circunstâncias econômicas e familiares que acontecem no local de origem. Por essa razão, o retorno está sempre passível de ser antecipado ou adiado. Nessa trilha, retomam-se as ponderações das migrantes paraguaias e brasileiras conferindo destaque à compreensão que elas constroem em torno da dimensão do retorno.

Dito isso, este capítulo foi estruturado em dois subtítulos, além desta introdução. Primeiramente, será apresentada uma breve contextualização histórica dos fluxos migratórios Paraguai-Brasil e Brasil-Estados Unidos, respectivamente. Em seguida, apresentam-se as narrativas das migrantes paraguaias e brasileiras enfatizando a dimensão do retorno em seus projetos migratórios. Encerra-se com algumas considerações finais ressaltando a importância do retorno como tema de pesquisa.

CONTEXTUALIZAÇÃO DOS FLUXOS MIGRATÓRIOS DE E PARA O BRASIL

APROXIMAÇÃO AO CONTEXTO HISTÓRICO DOS FLUXOS MIGRATÓRIOS PARAGUAI-BRASIL

Na análise do fluxo migratório Paraguai-Brasil, nosso ponto de partida reconhece as semelhanças e diferenças entre esses países limítrofes. É necessário considerar as diferenças linguísticas e culturais. Há diferenças significativas nos processos históricos de desenvolvimento industrial e político que incidiram na atual consolidação democrática, nos estágios do desenvolvimento econômico e na configuração de oportunidades de trabalho para seus cidadãos. O Paraguai tem uma economia que é menor e menos industrializada quando comparada à brasileira. No entanto, ambos os países enfrentam desafios no que se refere à distribuição de renda (DUTRA, 2013a, p. 106). Esses países compartilham uma fronteira de 1.300 km, marcada por relações sócio-históricas desde o processo colonizador que atravessaram a formação desses Estados.

O início da imigração paraguaia para o Brasil remonta ao século XIX, configurando-se como um dos primeiros grupos de imigrantes latino-americanos estabelecidos no país. Conforme Peraro (2001), o estigma e a desvalorização

desses contingentes migratórios latino-americanos no contexto brasileiro foram documentados nos relatórios oficiais do final dos anos 70 e na década seguinte. A chegada de migrantes de outros países, principalmente do Paraguai em Cuiabá, capital de Mato Grosso, era vista, por parte dos administradores, como pouco contributiva para o desenvolvimento da região. Assim, os paraguaios e a população latina em geral entraram no imaginário local como pessoas ‘de má índole’.

Segundo Profit (2015), as trajetórias migratórias que vivem e circulam entre os dois países se inscrevem em dinâmicas de fluxos e refluxos, em suas escalas locais, regionais, nacionais e transnacionais. Ditos fluxos marcam a história da sociedade paraguaia. O governo de Solano Lopes (1827-1870) e os contextos sociopolíticos da segunda metade do século XIX – tendo como evento marcante a Guerra da Tríplice Aliança – são fatores com estreita relação entre emigração e imigração, cujas repercussões alcançaram o século XX (PROFIT, 2015). Nessa lógica, a profundidade histórica desses fluxos se articula mediante dinâmicas complexas e heterogêneas nos contextos de destino, nas regiões fronteiriças e em cidades como Curitiba, Rio de Janeiro e, principalmente, São Paulo.

A Figura 1 ilustra a concentração de migrantes paraguaios no território brasileiro.

FIGURA 1. Imigrantes paraguaios segundo município de residência no Brasil, 2000



Fonte: Souchaud; Fusco (2008).

Souchaud e Fusco (2008) reforçam a ideia de que a migração dos paraguaios para o Brasil se caracteriza pela grande dispersão no território nacional, particularmente no Paraná (PR). Os autores também destacam a presença paraguaia em regiões fronteiriças, tais como Foz do Iguaçu (PR), Dourados (MS), Cascavel (PR) e Toledo (PR). A migração paraguaia também se espalha nas cidades de Campo Grande, Campinas, Porto Alegre, Florianópolis, São Paulo e Rio de Janeiro.

Por outro lado, no que se refere à emigração paraguaia, Brasil e Argentina configuraram-se como destinos na atual configuração dos fluxos migratórios entre os países do sul global. No censo brasileiro de 2000, 61.357 pessoas declararam ser procedentes do Paraguai. Em 2010, o Consulado do Paraguai em São Paulo estimou 200 mil paraguaios radicados no Brasil. Nesse ano, a *Encuesta Permanente de Hogares* do Paraguai declarou que 4.764 paraguaios teriam emigrado para o Brasil (PROFIT, 2015). Dados divulgados pelo Ministério da Justiça em 2011 assinalaram 17.604 paraguaios no Brasil, constituindo o quarto maior grupo de imigrantes que se beneficiou da Lei 1.664/2009, conhecida como Lei da Anistia Migratória (CORTES; SILVA, 2014).

Para Cortes e Silva (2014), a dinâmica mais recente da imigração paraguaia ao Brasil se relaciona à indústria de confecções, particularmente na cidade de São Paulo e em sua região metropolitana. Os autores destacam que os seguintes elementos incentivariam a vinda dos paraguaios para o Brasil: a relativa facilidade de entrada no país, o baixo custo para cruzar a fronteira e oportunidades de emprego nas oficinas de costura, que oferecem acomodação e comida.

O perfil atual dos migrantes paraguaios, em termos de nível educacional, se diferencia do daqueles migrantes dos anos 1950, durante a ditadura militar. Enquanto nas décadas anteriores esses contingentes possuíam um nível educacional alto e eram provenientes do contexto urbano, o fluxo contemporâneo apresenta nível educacional baixo e origem rural.⁴ Segundo a *Encuesta Permanente de Hogares* (2008) do Paraguai, a média do nível de escolaridade desses migrantes é de 9,7 anos de estudos, superior à média do nível de escolaridade registrada no território nacional paraguaio. No tocante à origem desses migran-

⁴ Segundo Soto (2013, p. 88), no Paraguai “la concentración de la tierra, el arrendamiento, la expulsión de los productores de sus lotes y la pulverización creciente de las pequeñas parcelas por efecto del crecimiento demográfico, junto con la producción para la subsistencia”, aprofundam a desigualdade social e incentivam as migrações. No Paraguai, 59,5% da população encontra-se no âmbito urbano e 40,5% em áreas rurais. Esses dados revelam uma diferença percentual relativamente pequena entre os contingentes populacionais rural e urbano. Esse dado é significativo, no contexto de uma acelerada urbanização na América Latina. A estimativa da população urbana para o ano 2014 era de 4.100.854 pessoas, sendo 51,1% feminina e 48,9% masculina. A população rural foi calculada em 2.792.873 habitantes, 52,8% homens e 47,2% mulheres (PARAGUAI, 2013).

tes paraguaios radicados no Brasil, 7,9% têm familiares no departamento de Caaguazú, seguido por Asunción, com 5,8%, e Alto Paraná, com 5,5%. Oitenta por cento desses migrantes viviam em casa própria antes de migrar.

Segundo dados da Organização Internacional para as Migrações (OIM, 2011), a população paraguaia emigrada vem aumentando desde 1947. Atualmente representa 12% da população total paraguaia. Esses dados revelam “mobilidades geográficas que se expressam em termos quantitativos significativos” e afirmam “a relevância que a reflexão sobre migração ocupa no cenário paraguaio” (PROFIT, 2015, p. 22).

Esses dados remetem também a novas configurações familiares paraguaias em contextos de migrações transnacionais: 60,7% dos paraguaios radicados na Argentina vivem com a família composta pelos cônjuges e filhos; 27% com outros familiares e 8,5% moram sozinhos. Nos Estados Unidos, 74,7% dos paraguaios vivem com familiares; 12,8% em moradias habitadas somente por mulheres e 19,2% moram sozinhos. Sessenta e um por cento dos paraguaios que migraram para Espanha vivem com a família composta por cônjuges e filhos; 10,2% vivem com pessoas sem vínculo de parentesco e 21% moram sozinhos.

A partir da pesquisa realizada por Profit (2015) com migrantes paraguaios, é factível argumentar que as especificidades socioeconômicas de cada família orientam a negociação no tocante às responsabilidades de cada membro no projeto migratório. Ou seja, dita empreitada é alvo de reflexão e planejamento no âmbito do núcleo familiar. Segundo a autora, os condicionantes de ordem sociodemográfica – idade, gênero, escolaridade, experiência laboral, experiência migratória – funcionam como disposições sociais que influenciam o lugar a ser ocupado por cada componente da família no projeto migratório. Nesse sentido, os arranjos são voltados para os cuidados dos filhos e idosos, a geração de renda no exterior, o suporte, na origem e destino, para possíveis dificuldades de integração e a verificação da confiabilidade das redes no país de destino, o Brasil. Para a autora, a frequência nas “idas e vindas” apresenta-se como indicador de fluidez nos fluxos migratórios entre Paraguai e Brasil. Um entrevistado, nessa pesquisa, reflete assim sobre seu perfil itinerante: “Eu já vivi na Argentina, e depois fui para o Brasil trabalhar na construção. Aqui ninguém fica por muito tempo, não. A gente vai, manda um dinheiro, depois volta, mas não fica muito, não”.

Nesse sentido, a família é um aspecto de grande relevância para problematizar as práticas que moldam as interações sociais em contextos migratórios. Portanto, as relações de gênero são também elemento estruturante desse processo. Destaca-se que a repercussão da imigração transcende o número de migrantes. As relações sociais imediatas, sejam elas na esfera familiar, de

amizade ou vizinhança, são profundamente marcadas pelos fluxos migratórios internos e internacionais. A intensificação dos fluxos migratórios nas últimas décadas tornou ainda mais complexas essas relações (PROFIT, 2015).

BREVE CONTEXTUALIZAÇÃO HISTÓRICA DOS FLUXOS MIGRATÓRIOS BRASIL-ESTADOS UNIDOS

O movimento emigratório de brasileiros em direção aos Estados Unidos teve início na década de 1960 e se caracterizava como algo esporádico, tendo como origem os emigrantes provenientes da microrregião de Governador Valadares (Estado de Minas Gerais). Ao longo das duas décadas seguintes, uma rede foi se consolidando, o que resultou no *boom* migratório da segunda metade dos anos de 1980, quando se constatou um aumento da migração brasileira para esse país, incluindo também emigrantes provenientes de outras regiões do Brasil (PEREIRA; SIQUEIRA, 2013, p. 123).

No período da década de 1980, a chamada “década perdida”⁵, as motivações para emigração eram predominantemente econômicas, haja vista as crises que atingiram o Brasil nesse período, os períodos inflacionários, a falta de oportunidade de emprego, os problemas de segurança urbana, entre outros. Toda essa situação demonstrava um ambiente instável e inseguro, se comparado com o cenário americano, sendo essa uma das possíveis causas de explicação do fomento da emigração brasileira (SALES, 2001). Entretanto, a partir do período da década de 90 e começo desse século, a migração não pode ser somente atribuída às crises econômicas e ao cenário negativo do Brasil, mas, em vez disso, às boas condições econômicas do país que permitiram aos indivíduos de classe média arcar com as despesas e os custos que a migração exige e efetivá-la (SIQUEIRA, 2009).

Para entender o contexto brasileiro, em específico, não se pode perder de vista a dinâmica laboral dos fluxos migratórios internacionais em geral. Nesse sentido, os imigrantes constituem um grupo laboral ideal para ocupar o mercado de trabalho secundário, devido à vulnerabilidade criada por sua situação irregular (PORTES; GUARNIZO, 1991). Esse segmento do mercado de trabalho se refere às atividades de pouco prestígio social e de baixo salário nos parâmetros da sociedade americana. Diante disso, o caso dos emigrantes brasileiros não seria diferente. Eles realizam um tipo de trabalho que prova-

⁵ Expressão utilizada pelos economistas latino-americanos da CEPAL na década de 1980 para expressar uma etapa na história econômica da América Latina em que se notou uma decadência dos indicadores econômicos devido a sucessivas crises que afetaram os países da região e geraram um momento considerável de desigualdade e pobreza.

velmente não realizariam no Brasil, com uma carga de trabalho exaustiva e sob condições precárias, mas que lhes permite ganhar uma quantia de dinheiro superior ao que ganhavam e terem acesso à esfera do consumo (SALES, 1999; SIQUEIRA, 2009; ASSIS, 2011).

Em suma, o caso dos emigrantes brasileiros nos Estados Unidos segue uma tendência presente nos fluxos migratórios internacionais, dos ditos “migrantes econômicos”, uma vez que se sujeitam a um rebaixamento de seu status social em prol da recompensa financeira imediata, tendo em vista que, no Brasil, a falta de oportunidade de emprego e o longo período de recessão econômica bloqueiam sua ascensão social. Assim, a imigração se torna uma boa estratégia econômica (PATARRA, 2005; p. 27).

Margolis (2003), na tentativa de mapear os migrantes brasileiros nos Estados Unidos, a partir dos dados do Censo de 2000, demonstrou que a maioria (75%) morava nos seis estados mais tradicionais (desde a década de 1980): Nova York, New Jersey, Connecticut, Massachusetts, Flórida e Califórnia, sendo que as maiores concentrações estavam nas áreas metropolitanas de Nova York, Boston e Miami. Consideráveis enclaves de brasileiros também foram encontrados por ela em Washington/DC, Filadélfia, Chicago, Houston, Los Angeles, São Francisco e San Diego.

As dificuldades em se mensurar o número de brasileiros morando no exterior, e nos Estados Unidos em particular, já foi amplamente retratada na literatura. Margolis (2003) argumenta que um dos fatores que dificulta determinar o tamanho dessa população diz respeito à situação irregular de documentação. Outra dificuldade abrange questões relativas à etnicidade, uma vez que o Censo dos Estados Unidos não possui uma categoria específica para os brasileiros e os computa na categoria de hispânico/latino (MARGOLIS, 2003, p. 54).

Diante dessas dificuldades, os dados divulgados pelos órgãos brasileiros – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e Ministério das Relações Exteriores (MRE) – são importantes fontes de consulta, ainda que não consigam retratar a totalidade e existam divergências entre suas estimativas.

Segundo os dados do Censo Demográfico de 2010, 491.243 brasileiros residiam no exterior (IBGE, 2010), sendo que 23,8% desse total estavam nos Estados Unidos no ano da realização da pesquisa. As estimativas do MRE (2013), construídas com base nas informações dos Relatórios Consulares (RCNs), também refletem as dificuldades em se estimar a população brasileira nas comunidades nos Estados Unidos, tendo em vista a situação irregular de documentação.

O número de brasileiros estimado nos Estados Unidos pelo MRE (2013) é de 1.006.842. A Tabela 1 apresenta as cifras nas principais cidades.

TABELA 1: Brasileiros nos Estados Unidos (MRE, 2013)

Nova York	285.000
Miami	250.000
Boston	86.842
Atlanta	80.000
Houston	70.000
Hartford	60.000
Chicago	55.000
São Francisco	50.000
Washington	40.000
Los Angeles	30.000
Total	1.006.842

Fonte: BOTEGA, 2015.

No que diz respeito ao fluxo migratório Brasil-Estados Unidos, nos anos 2000, dois acontecimentos são significativos e desencadeiam ações que afetam diretamente a população migrante no que se refere ao direcionamento, ao volume e à intensidade dos fluxos: os atentados terroristas de 11 de Setembro de 2001 e a crise econômica desencadeada a partir de 2007-2008.

O primeiro pode ser considerado, para a história da migração para os Estados Unidos, um marco de mudança definitiva, pois, ainda que o país já adotasse medidas restritivas às migrações, é a partir desse momento que a questão se torna mais fortemente associada a uma ameaça à segurança interna no país. Várias medidas foram tomadas pelas autoridades americanas, inclusive em parceria com o governo do México, o que aumentou as dificuldades e os riscos para entrar nos Estados Unidos via esse país (FERNANDES; KNUP, 2012).

Margolis (2003) relata os impactos dos atentados de 11 de setembro sobre os brasileiros, os planos de retorno e o desestímulo à emigração daqueles que estavam planejando ir para os Estados Unidos. Muitos procuraram registrar seus filhos nascidos em solo estadunidense nos consulados brasileiros para assegurar que tivessem também a cidadania brasileira. Deste modo, na eventualidade de haver mais ataques, eles teriam a opção, sem atrasos burocráticos,

de voltar ao Brasil com seus filhos. Além da perda de segurança, o aumento da discriminação contra os imigrantes fez com que alguns brasileiros questionassem seu projeto de morar nos Estados Unidos. Outros anteciparam o retorno por cautela e também por pressão dos familiares que estavam no Brasil preocupados. Mesmo não havendo um êxodo em massa para o Brasil após os ataques terroristas, os Estados Unidos se tornaram um lugar menos atraente para imigrantes brasileiros, inclusive porque se tornou mais difícil entrar no país (MARGOLIS, 2003, p. 65-66).

O segundo fator, a crise econômica e suas consequências sobre o emprego e a cotação do dólar, atua como fator de desestímulo à permanência dos brasileiros no país. A crise atingiu principalmente o mercado imobiliário e, consequentemente, a construção civil, nicho de trabalho de grande parte dos brasileiros, chegando também a afetar outros nichos de trabalho como o serviço doméstico. Para o trabalhador, a crise se traduziu em redução de oferta de trabalho e do valor pago pela hora de trabalho. Além disso, com a queda do valor do dólar em relação à moeda brasileira, houve uma redução do dinheiro enviado para o Brasil. Por outro lado, a situação da economia brasileira, que, no momento de crise e em anos posteriores, teve respostas positivas que levaram à criação de postos de trabalho e à ampliação da renda dos trabalhadores (FERNANDES; KNUP, 2012).

RETORNAR OU PERMANECER? A DIMENSÃO DO RETORNO NOS PROJETOS MIGRATÓRIOS DE MIGRANTES PARAGUAIAS E BRASILEIRAS

Esta seção retoma as narrativas construídas pelas migrantes paraguaias e brasileiras sobre a dimensão do retorno em seus projetos migratórios, a partir das seguintes questões: *pretende retornar para o seu país de origem? Por quê?* Os depoimentos, fornecidos em contextos de pesquisa acadêmica (CSEM, 2014), foram obtidos quando essas mulheres se encontravam no país de destino, o Brasil e os Estados Unidos, respectivamente.

Migrar à procura de emprego, visando enviar remessas, em dinheiro ou outras modalidades, para o país de origem é atualmente uma estratégia feminina, contestando a exclusividade desse mecanismo nos projetos migratórios masculinos (CSEM, 2014, p. 40), o que implica uma redefinição também de sua posição nas relações de família e de gênero (ASSIS, 2011). A partir dessas questões, objetiva-se questionar a centralidade da dimensão laboral e familiar tanto na decisão de migrar quanto na de retornar. As especificidades dos rela-

tos são chaves para avançar na compreensão da complexidade das migrações femininas internacionais. Para tanto, busca-se contrastar analiticamente as respostas fornecidas por migrantes paraguaias no Brasil e por brasileiras nos Estados Unidos no que se refere a inserção no mercado de trabalho e remessas.

AS REMESSAS E A PREPARAÇÃO PARA O RETORNO

“Tudo aqui é difícil! É só para trabalhar que eu vim” (migrante paraguaia, 23 anos, Setor de Confeções, São Paulo, 2013).

O perfil das 20 paraguaias que participaram da pesquisa pode ser assim delineado: todas moravam na cidade de São Paulo; 70% delas estavam com situação irregular de documentação; a concentração na faixa etária entre os 20 e 30 anos; quanto ao tempo de estadia no Brasil, a maioria (35%) era recém-chegada, com menos de um ano; todas as entrevistadas estavam trabalhando em ocupações como a de vendedora ou na confecção de vestuário. No que se refere à escolaridade, 20% possuíam nível superior, 45% nível médio e 35% nível fundamental (CSEM, 2014).

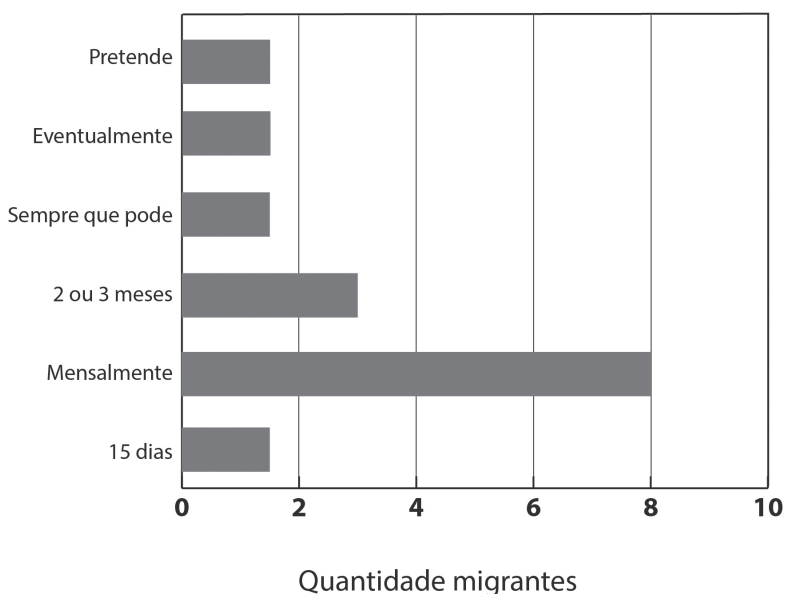
A partir das narrativas das mulheres paraguaias no Brasil foi possível perceber uma predominância da dimensão econômico-financeira sobre os planos de retorno. Nesse sentido, é possível inferir que os projetos migratórios aparecem motivados pela expectativa de melhorar a renda familiar no local de origem, por isso, para 25% das entrevistadas, juntar dinheiro para bancar investimentos no Paraguai é um objetivo central. Onze das 20 migrantes paraguaias entrevistadas migraram sozinhas. Argumentaram que migraram com a expectativa de arranjar um emprego no Brasil. Setenta por cento das migrantes paraguaias entrevistadas trabalhavam seis dias na semana, 10%, sete dias, e 20%, cinco dias. A partir dos depoimentos se faz evidente também o nexo entre a intensidade das jornadas de trabalho e a necessidade de gerar renda suficiente para enviar remessas ao Paraguai.

Analisar como as migrantes estruturam suas condições de vida e de trabalho no local de origem, condicionando seus hábitos e consumo, a fim de obter um maior rendimento e poupança para serem investidos no local de origem, revela como o retorno é preparado ao longo da experiência migratória (BOTEGA, 2015). Conforme Cassarino (2004), o retorno é um processo através do qual os migrantes mobilizam os recursos tangíveis (capital financeiro) e intangíveis (contatos, relações, habilidades), disponíveis tanto no país emissor quanto no receptor, a fim de prepararem o seu retorno. Essa preparação é dinâmica e está sujeita às condições do país de destino e origem. Dessa forma, não se trata

apenas do desejo do migrante de regressar, mas de gerenciar os recursos e as informações sobre as condições atuais do país de origem a fim de preparar e efetivar o retorno. Para tanto, os laços mantidos com a origem, principalmente, mediante visitas periódicas e o envio de remessas, são fundamentais.

Os gráficos 1 e 2 apresentam a intenção ou envio efetivo de remessas por migrantes paraguaios e brasileiras a seus países de origem, respectivamente.

GRÁFICO 1. Envio de remessas por migrantes paraguaios



Fonte: CSEM, 2014.

Dentro das prioridades do projeto migratório, as entrevistadas paraguaias elencaram os seguintes aspectos: o desejo de trabalhar, a necessidade de melhorar a renda familiar e o anseio de retornar para o Paraguai, após terem juntado dinheiro para adquirir bens, como a compra da casa. Segundo a maioria das entrevistadas, o envio de dinheiro para suas famílias no Paraguai compromete o seu próprio sustento no Brasil. Contudo, no Gráfico 1, se observa que oito enviam remessas mensalmente; uma faz envios com frequência quinzenal, três fazem envios cuja frequência oscila entre um e três meses. Nas categorias envio eventual, “sempre que podem” e “pretende enviar quando sua situação

econômica estiver melhor” encontra-se uma migrante, respectivamente. Em todos os casos a prioridade nos anseios das entrevistadas consiste em arranjar um emprego que ofereça uma melhor renda no Brasil. Conforme Botega (2015), consiste em uma estratégia para que consigam uma mobilidade social ascendente no local de origem.

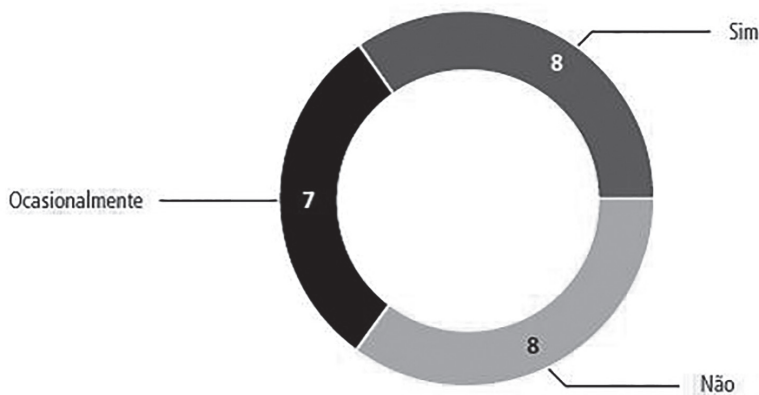
Diferentemente das paraguaias no Brasil, as 24 brasileiras entrevistadas nos Estados Unidos são, em geral, migrantes documentadas – tendo em vista que apenas 20% do total das entrevistadas estavam com a situação de documentação irregular – com uma alta média de idade – entre 27 e 79 anos – e com maior tempo de residência no local de destino – variando entre dois e 32 anos. No momento da pesquisa, as entrevistadas residiam em Boston (67%), Berwyn (4%), Chicago (25%) e Melrose (4%) e todas estavam trabalhando em ocupações relacionadas ao serviço de escritório e ao serviço doméstico (cozinheira, faxineira ou babá). Cinquenta e nove por cento trabalhavam cinco dias por semana e 41%, seis dias na semana. Quanto à carga horária de trabalho, 16% trabalhavam entre quatro e seis horas diárias; 50% entre sete e nove horas; e 34% entre dez e 12 horas por dia. Além disso, 85% das migrantes migraram acompanhadas por familiares ou parentes.

Quanto à escolaridade, 39% possuíam ensino superior; 52%, ensino médio; e 9%, ensino fundamental (CSEM, 2014). O nível de instrução dessas migrantes é comparativamente maior do que o das paraguaias. Sobre isso, Dutra (2013b) afirma que os dados fornecidos por esse coletivo de mulheres migrantes diferenciam-se daqueles casos com mulheres migrantes de origem social pobre, com escasso ou inexistente nível de escolaridade. Na análise da escolaridade dessas migrantes, a pesquisa mostrou dados que permitem contestar o estereótipo existente ao se pensar as mulheres migrantes trabalhadoras.

Ao compararmos as respostas concedidas pelas paraguaias no Brasil, onde todas enviam ou pretendem enviar dinheiro para o local de origem, com as das brasileiras nos Estados Unidos⁶, já podemos perceber uma primeira diferença entre esses coletivos de migrantes. Destas, no que se refere ao envio de remessas, 33% enviam regularmente, 29% enviam eventualmente e 33% não enviam.

⁶ Vinte e três, das 24 migrantes brasileiras radicadas nos Estados Unidos, responderam à questão referente ao envio de remessas.

GRÁFICO 2. Envio de remessas por migrantes brasileiras



Fonte: CSEM (2014).

Segundo os relatos das entrevistadas, foi possível perceber que algumas não enviam mais remessas por “não ser mais necessário”. Em relação àquelas que têm o hábito de enviar, a justificativa foi, predominantemente, a de ajudar a família que permaneceu no Brasil. Neste caso, podemos inferir que as remessas cumpririam mais um papel de manutenção de laços com a família e de complemento de renda do que para fins de investimentos e poupança ou para aquisição de bens quando do retorno, aspecto central observado no caso das paraguaias que migraram para o Brasil.

As difíceis condições enfrentadas tanto pelas migrantes paraguaias quanto pelas brasileiras entrevistadas ganham força quando questionadas se aconselhariam ou não alguém a migrar. Setenta e cinco por cento das paraguaias desencorajam futuros projetos migratórios, dizendo “*Não venha!*”; “*Não quero que passem por isso*”; “*Só o trabalho aqui é bom*”. Nas respostas concedidas pelas migrantes brasileiras, houve uma variedade, indo desde o encorajamento – “*Vale a pena viver novas experiências*”, “*Venha e batalhe, lute e trabalhe pelos seus ideais*” –, passando pelo meio-termo, que não fecha a possibilidade, mas sem perder o tom de advertência – “*Pensar muito bem antes de vir*”, “*Munir-se de muita coragem e determinação. Especialmente se migrar sozinha*”, “*Aqui encontrará muitas dificuldades (concorrência, idioma, cultura, documentação etc.)*” –, até a rejeição total da vivência – “*Não vale a pena*”, “*Fique onde está e tente viver a vida da melhor forma possível*” (CSEM, 2014, p. 52).

As narrativas das migrantes paraguaias sugerem a precariedade nas condições de vinculação laboral no Brasil. A metade das entrevistadas não possui

carteira de trabalho, recebe baixo salário e intensas jornadas de trabalho, 70% trabalham seis dias na semana. Metade das entrevistadas afirma não ter acesso a serviços de saúde. Setenta por cento das entrevistadas relataram que o custo de moradia afeta significativamente sua renda. No caso das brasileiras, a maior parte avalia que os rendimentos obtidos a partir do trabalho são suficientes para se manterem no local de destino, uma a cada quatro migrantes ressaltou ter tido dificuldades quanto à moradia, sendo essa relacionada à perda da casa devido à crise imobiliária. Todas afirmaram ter utilizado o serviço de saúde dos Estados Unidos.

O entendimento do/da migrante enquanto força de trabalho – provisória, temporária e em trânsito – nos lembra que é o trabalho que justifica a emigração (SAYAD, 2000, p. 21). Essa condição provisória faz com que o/a migrante seja um ser social ao qual se atribuiu naturalmente a possibilidade de uma volta ao seu grupo nacional, o que contribui para que o retorno seja parte inerente do processo migratório. Assim, a ideia do retorno é algo central no fenômeno migratório e se conforma como uma questão que perpassa as sociedades de emigração e de imigração transpassando de modo transversal o projeto migratório (CAVALCANTI; BOGGIO, 2004, p. 10).

Essa ideia de transitoriedade e projeção do retorno consiste em uma dupla contradição, segundo Sayad (1998). Ao mesmo tempo em que vigora o entendimento do estado provisório da migração, há o prolongamento desse estado por tempo indeterminado, como no caso das migrantes brasileiras nos Estados Unidos.

O PROJETO DE RETORNO

Conforme argumentado na seção anterior, as narrativas colocam em destaque que a preparação do retorno é um processo dialógico entre as condições no local de destino e de origem. Analisando especificamente as questões sobre a intenção de retorno ao local de origem, temos que 85% das migrantes paraguaias manifestaram, em diferentes momentos das entrevistas, sua vontade de retornar para o Paraguai, já das brasileiras nos Estados Unidos, apenas 30% expressaram explicitamente o desejo de voltar ao local de origem.

No caso das paraguaias, como se apresenta na Tabela 2, a reunião familiar apresenta-se como a principal motivação para esse desejo de voltar. No entanto, na medida em que suas reflexões ganham densidade, ditos anseios pelo retorno perdem centralidade perante seus próprios argumentos sobre seu desempenho nas categorias renda e emprego.

TABELA 2: O retorno nas narrativas de migrantes paraguaios⁷

Pretende retornar para o Paraguai?	Argumentos
12 entrevistadas não pretendiam retornar para o Paraguai	1. <i>“Já acostumei com o serviço e com a patroa; recebo meu salário no dia certo”</i> (28 anos, Setor de Confecção, São Paulo, 2013, menos de um ano no Brasil; situação regular de documentação).
	2. <i>“Meu patrão (chinês) me trata bem e quando preciso faltar para cuidar da filha ele permite”</i> (29 anos, Setor de Comércio/Vendas, São Paulo, 2013, menos de um ano no Brasil; situação irregular de documentação).
	3. <i>“Me dou bem com o patrão e com as pessoas”</i> (26 anos, Setor de Comércio/Vendas, São Paulo, 2013, menos de um ano no Brasil; situação regular de documentação).
	4. <i>“Prefiro não arriscar, foi difícil arrumar trabalho”</i> (30 anos, Setor de Comércio/Vendas, São Paulo, 2013; três anos no Brasil; situação irregular de documentação).
	5. <i>“Porque estou adaptada no emprego atual”</i> (27 anos, Setor de Comércio/Vendas, São Paulo, 2013, dois anos no Brasil; situação irregular de documentação).
	6. <i>“Por causa das condições do meu trabalho”</i> (25 anos, Setor de Comércio/Vendas, São Paulo, 2013, menos de um ano no Brasil; situação irregular de documentação).
	7. <i>“Gostaria de trabalhar com carteira assinada”</i> (23 anos, Setor de Confecção, São Paulo, 2013, dois anos no Brasil; situação regular de documentação).
	8. <i>“Estou gostando do trabalho”</i> (25 anos, Setor de Confecção, São Paulo, 2013, menos de um ano no Brasil; situação irregular de documentação).
	9. <i>“Me sinto bem no trabalho”</i> (24 anos, Setor de Comércio/Vendas, São Paulo, 2013, dois anos no Brasil; situação regular de documentação).
	10. <i>“Preciso trabalhar antes de pensar em retornar”</i> (26 anos, Setor de Confecção, São Paulo, 2013, um ano no Brasil; situação irregular de documentação).
	11. <i>“Tem benefício para mim”</i> (26 anos, cuidadora de idosos, São Paulo, 2013, um ano no Brasil; situação irregular de documentação).
	12. <i>“Aqui poderei mudar minha situação”</i> (28 anos, Setor de Confecção, São Paulo, 2013, três anos no Brasil; situação irregular de documentação).

⁷ Três entrevistadas não responderam essa questão (CSEM, 2014). Essa ausência de resposta explícita durante a entrevista sugere que a expectativa do retorno ganha novos contornos no local de origem, sendo atravessada pelas dimensões de inserção laboral, renda e situação de documentação no país de destino.

Pretende retornar para o Paraguai?	Argumentos
5 entrevistadas pretendiam retornar para o Paraguai	1. <i>“Não se ganha bem para manter a família aqui e lá no Paraguai”</i> (18 anos, Setor de Comércio/Vendas, São Paulo, 2013, menos de um ano no Brasil; situação irregular de documentação).
	2. <i>“Porque me sinto explorada”</i> (24 anos, Setor de Confeção, São Paulo, 2013, um ano no Brasil; situação irregular de documentação).
	3. <i>“Porque desejo ter uma confecção própria”</i> (50 anos, Setor de Confeção, São Paulo, 2013, dois anos no Brasil; situação regular de documentação).
	4. <i>“Gostaria de um emprego em que ganhe mais e trabalhe menos”</i> (28 anos, cuidadora de crianças, São Paulo, 2013, menos de um ano no Brasil; situação irregular de documentação).
	5. <i>“Eu só vim por um ano, já passaram 5 meses”</i> (19 anos, Setor de Comércio/Vendas, São Paulo, 2013, menos de um ano no Brasil; situação irregular de documentação).

Fonte: elaboração própria com base em CSEM (2014).

Conforme mostra a Tabela 2, na preparação do retorno os migrantes avaliavam os recursos financeiros e as redes de relações conquistadas no percurso migratório. Para a maioria das entrevistadas paraguaias, nas condições atuais “ainda não” é viável retornar. Nessa lógica, a permanência no local de destino julga-se apropriada. Além disso, são migrantes recém-chegadas, o que nos permite inferir que, devido ao curto tempo no Brasil, as metas com a migração ainda não foram alcançadas e, por essa razão, retornar ainda não se configura como uma possibilidade real. Para cinco das entrevistadas a urgência do retorno apresenta contornos que remetem à impossibilidade de contornar os entraves do processo de integração no Brasil.

Como estratégia de autoconvencimento, elencam-se situações favoráveis para ficar: a expectativa de conquistar um emprego com carteira assinada, a adaptação lograda no emprego atual e boas relações com os “patrões”. As entrevistadas confirmam, em concordância com Cortes e Silva (2014), que esses fluxos migratórios são direcionados para o Setor de Confeções, em São Paulo e região metropolitana. O cuidado de crianças e idosos também demanda a força de trabalho feminina que provém do Paraguai.

As migrantes que ainda não pretendem retornar para o Paraguai alegam a falta de oportunidade no local de origem, tendo em vista que antes de migrarem para o Brasil 44% delas eram estudantes. Algumas manifestam receios diante do processo de readaptação e integração no seu país de origem. Dito receio remete às críticas condições de emprego no Paraguai. Conforme dados oficiais, a taxa de desemprego em 2014 afetaria 11, 2% da população, essa taxa seria

maior para as mulheres, já que para elas alcançaria 14,6% e para os homens 9% (PARAGUAI, 2013).

Por outro lado, considerando as migrantes brasileiras nos Estados Unidos, quando perguntadas sobre o desejo de retornar ao Brasil, 57% não desejavam, 13% consideravam a possibilidade e 30% desejavam voltar. Neste ponto, percebemos que as migrantes brasileiras nos Estados Unidos se diferenciam das paraguaias no Brasil, não somente pelo tempo de residência no local de destino, mas também pela situação de documentação, o que nos permite inferir que tais fatores são determinantes para explicar as diferentes narrativas e planos acerca do retorno. Vejamos:

TABELA 3: O retorno nas narrativas de migrantes brasileiras

Pretende retornar para o Brasil?	Argumentos
13 entrevistadas não pretendiam retornar para o Brasil	1. <i>“Porque vim pra cá nova e fiz meu segundo grau aqui e não sei se me acostumaria no Brasil, meus pais estão aqui”</i> (27 anos, secretária, Boston/MA, há 11 anos nos EUA, situação regular de documentação).
	2. <i>“Sinto-me feliz nesta terra que estou. Tenho tudo que desejei a vida inteira. Hoje morando sozinha estou feliz”</i> (74 anos, cozinheira, Boston/MA, há 20 anos nos EUA, situação regular de documentação).
	3. <i>“Porque tenho casa e família aqui”</i> (66 anos, dona de creche, Boston/MA, há 16 anos nos EUA, situação regular de documentação).
	4. <i>“Gosto daqui, me acostumei, sinto-me segura”</i> (54 anos, faxineira, Boston/MA, há 14 anos nos EUA, situação irregular de documentação).
	5. <i>“Porque tenho raízes, casa, filho e quero morrer com meus netos”</i> (63 anos, faxineira, Boston/MA, há 30 anos nos EUA, situação regular de documentação).
	6. <i>“Somente vou de férias, mas, como consegui o documento, posso escolher onde quero viver e envelhecer”</i> (39 anos, faxineira, Boston/MA, há 11 anos nos EUA, situação regular de documentação).
	7. <i>“Gosto de viver aqui”</i> (46 anos, cozinheira, Boston/MA, há 8 anos nos EUA, indocumentada).
	8. <i>“Como cheguei nova, agora casei e tenho filha”</i> (32 anos, faxineira, Boston/MA, há 7 anos nos EUA, situação irregular de documentação).
	9. <i>“Só para visitar”</i> (67 anos, babá, Chicago/IL, há 19 anos nos EUA, situação regular de documentação).
	10. <i>“Porque minha parte familiar está aqui agora, como meus filhos e esposo”</i> (54 anos, secretária, Berwyn/IL, há 18 anos nos EUA, situação regular de documentação).
	11. <i>“Não gostaria, mas devo ir, em virtude de minha idade. Mas tenho saúde boa (lógico, com medicamento), vou trabalhando e ficando e ficando e amanhã eu vou... E amanhã eu vou...”</i> (70 anos, faxineira, Boston/MA, há 25 anos nos EUA, situação irregular de documentação).
	12. <i>“Não, mas meu coração tá lá. Ainda tenho muitas responsabilidades aqui”</i> (48 anos, faxineira, Boston/MA, há 27 anos nos EUA, situação regular de documentação).
	13. <i>“Porque tenho filhas e netos aqui, já não tenho mais idade para recomençar no Brasil”</i> (56 anos, esteticista, Boston/MA, há 21 anos nos EUA, situação regular de documentação).

Pretende retornar para o Brasil?	Argumentos
7 entrevistadas pretendiam retornar para o Brasil	1. <i>“Porque aqui só se trabalha e se mata de trabalhar. Qualidade de vida zero. Quero passar minha velhice no Brasil”</i> (48 anos, auxiliar administrativa, Boston/MA, há 12 anos nos EUA, documentada).
	2. <i>“Somente após me tornar cidadã”</i> (75 anos, costureira, Boston/MA, há 13 anos nos EUA, situação irregular de documentação).
	3. <i>“Para viver com minha família e tenho garantia de aposentadoria”</i> (58 anos, faxineira, Boston/MA, há 5 anos nos EUA, situação irregular de documentação).
	4. <i>“Pela qualidade de vida e clima, quero viver a minha velhice no Brasil”</i> (34 anos, faxineira, Boston/MA, há 6 anos nos EUA, situação regular de documentação).
	5. <i>“Não existe país melhor que o Brasil. Amo meu (nosso) Brasil”</i> (54 anos, operadora de máquinas, Chicago/IL, há 11 anos nos EUA, situação regular de documentação).
	6. <i>“Sim, porque a aposentadoria aqui é sofrida para viver”</i> (49 anos, babá, Chicago/IL, há 22 anos nos EUA, situação regular de documentação).
	7. <i>“Sim, mas meu maior medo é saúde e segurança”</i> (50 anos, babá, Boston/MA, há 11 anos nos EUA, situação irregular de documentação).
3 entrevistadas consideravam a possibilidade (Talvez)	1. <i>“Talvez um dia, não tenho certeza”</i> (47 anos, importadora, Melrose/OH, 10 anos nos EUA, situação regular de documentação).
	2. <i>“Indefinido”</i> (42 anos, relações públicas, Chicago/IL, há 2 anos nos EUA, situação regular de documentação).
	3. <i>“Me sinto no meu país”</i> (50 anos, editora de vídeos, Chicago/IL, há 13 anos nos EUA, situação regular de documentação).

Fonte: elaboração própria com base em CSEM (2014).

Nas respostas daquelas que desejam retornar, o desejo de diminuição do ritmo de trabalho, de melhoria de qualidade de vida e a visão de que no Brasil seria possível desfrutar bem da aposentadoria quando da velhice aparecem como predominantes no projeto de retorno, o que nos remete ao chamado “retorno de aposentadoria”, nos termos de Cerase (1974). Entretanto, esse retorno estaria condicionado à preparação, seja no sentido psicológico “[pretendo retornar], *mas meu medo é saúde e segurança*”, seja no sentido de conseguir a documentação antes de voltar ao Brasil.

Fica evidente que a motivação econômica tem grande influência sobre o retorno, condicionando-o ao cumprimento dos objetivos do projeto migratório,

tais como o pagamento de dívidas, a aquisição de bens e investimentos ou o acúmulo de uma poupança, geralmente previamente negociado com o grupo familiar. No caso das brasileiras nos Estados Unidos, esperar para conseguir a documentação também consiste em uma estratégia do retorno (DURAND, 2006), isto é, uma maneira de fixar limites, impor objetivos e obrigar-se a retornar.

Além disso, como ficou claro no caso dessas migrantes, a dimensão familiar afeta de maneira incisiva a intenção de retornar ou de permanecer, não permitindo a separação, na identidade das migrantes, da condição de ser mulher-mãe-avó-migrante (CSEM, 2014, p. 53): *“Porque minha parte familiar está aqui agora, como meus filhos e esposo”* (54 anos, secretária, Berwyn/Il, há 18 anos nos EUA, situação regular de documentação). Ou seja, o lugar de cuidar da família e o medo de envelhecer longe dela aparecem claramente nas respostas de algumas brasileiras. Isso porque, no projeto migratório e no projeto de retorno, a carga emocional das mulheres migrantes é maior quando comparada com as migrações masculinas. Conforme Dutra (2013b), dado o papel histórico de serem as mulheres responsáveis pelos cuidados do núcleo familiar, manifesta-se um sentimento de culpa e abandono quando se dimensiona a possibilidade do distanciamento físico implícito no ato de migrar.

Ao colocarmos em perspectiva as narrativas das brasileiras entrevistadas com a análise dos migrantes valadarenses em Portugal feita por Machado (2014), perceberemos uma importante semelhança. Muitas delas se casaram, tiveram filhos ou trouxeram outros familiares do Brasil para morarem nos Estados Unidos, o que demonstra uma maior intensidade da inserção na sociedade de destino que, conseqüentemente, se reflete em uma maior dificuldade em abrir mão de viver naquilo que constituíram como suas vidas ao longo de muitos anos e retornar para o Brasil. Em outras palavras, seja em Portugal, conforme o estudo do autor, seja nos Estados Unidos, como é possível inferir de nossa análise, o entrelaçamento intenso de redes de parentesco tornaria mais difícil um segundo deslocamento, ainda que este seja o de volta para a terra natal (o retorno). Seria, efetivamente, enfrentar um mundo completamente novo e para o qual não se prepararam, não investiram dinheiro e não estão informados sobre as condições atuais.

Por outro lado, os imigrantes que tiveram uma experiência mais superficial com o local de destino e vivenciaram-no de forma restrita, limitando-se à esfera do trabalho, estariam mais propensos a sair de Portugal, dado o grau menor de envolvimento. Entretanto, esses migrantes têm objetivos específicos e voltar antes de completá-los constituiria um cenário complexo para o projeto migratório, já que significaria um fracasso em vários sentidos (MACHADO, 2014, p. 232-233). As narrativas das migrantes paraguaias entrevistadas confirmam essa afirmativa. Para elas, a possibilidade do retorno somente terá

viabilidade após concretizar as metas que as motivaram a migrar, nas palavras delas: *“prefiro não arriscar, foi difícil arrumar trabalho”* e *“preciso trabalhar antes de pensar em retornar”* (CSEM, 2014, p. 40).

O fato de a maior parte das migrantes brasileiras desfrutar de situação regular de documentação nos Estados Unidos permite a elas uma mobilidade de trânsito entre os dois países, possibilitando “estar aqui e o estar lá” (ASSIS, 1999), isto é, o desenvolvimento de relações transnacionais.

“Somente vou de férias, mas como consegui o documento. Posso escolher onde quero viver e envelhecer” (39 anos, faxineira, Boston/MA, há 11 anos nos EUA, situação regular de documentação).

Sob essa perspectiva, o retorno deixa de ser entendido como um movimento definitivo e unilateral e se revela como um fenômeno com múltiplas dimensões. Essa visão dinâmica e transitória sobre o retorno assume uma multiplicidade de configurações de tempo e espaço das migrações contemporâneas e também a imersão em uma dinâmica de circularidade e de relações transnacionais que vinculam sociedades de origem e destino (CAVALCANTI; PARELLA, 2013, p. 14).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

As narrativas analisadas das migrantes paraguaias e brasileiras sobre o retorno revelam alguns desafios nos âmbitos de gênero, do trabalho e das relações familiares e das políticas migratórias.

Primeiramente, a segregação ocupacional sofrida pelas mulheres migrantes. A migração feminina internacional reforça a segregação no mercado de trabalho, restringindo sua participação em determinadas tarefas socialmente reconhecidas como femininas. Trata-se de tarefas enquadradas no chamado espaço produtivo – vendas, confecção, cozinheira, cabeleireira, manicure. Essas imigrantes, devido à vulnerabilidade criada por sua situação irregular, constituem um grupo laboral direcionado para o mercado de trabalho secundário. É importante que os estudiosos direcionem esforços para elucidar caminhos que visem garantir oportunidades de inserção e reinserção em diferentes campos profissionais, não somente no país de destino, mas também no de origem quando do retorno.

No âmbito do trabalho, os casos estudados mostraram que os projetos migratórios das migrantes paraguaias e brasileiras foram motivados pela expectativa de arranjar um emprego no país de destino para contribuir com a renda familiar no país de origem. Esse aspecto alertou sobre a centralidade das remessas nos projetos migratórios femininos, e não somente nos mascu-

linos. Também colocou em evidência a crítica vulnerabilidade das mulheres migrantes que aceitam empregos precários no anseio da melhoria de renda familiar, o que relativiza, em certa medida, o custo emocional que resulta da separação da família, dos costumes, da cultura e, em geral, de deixar o país de origem. Revelou ainda que esse projeto migratório é dinâmico e está condicionado às condições dos locais de origem e de destino e à intensidade das relações de parentesco desenvolvidas e mantidas em cada um desses polos.

Por fim, no âmbito governamental, o retorno ainda não é compreendido como uma nova migração para um local que, após anos de ausência, tornou-se desconhecido. As políticas públicas existentes desconsideram os empecilhos implícitos no retorno e as dificuldades de inserção dos retornados no local de origem. Dito desconhecimento, ou compreensão limitada do fenômeno, desdobra-se em entraves intransponíveis para o equacionamento de políticas direcionadas para essa população. Por outro lado, esse despreparo ou medo de enfrentar a nova migração revela também o protagonismo dessas mulheres, a partir da apropriação de experiências e conhecimentos, para decidir quais condições – retornar ou permanecer – são favoráveis para elas e suas famílias. Nas suas palavras: “*Gosto daqui. Me acostumei, sinto-me segura*” (CSEM, 2014, p. 52).

REFERÊNCIAS

- ASSIS, Gláucia de Oliveira. *De Criciúma para o mundo: rearranjos familiares dos novos migrantes brasileiros*. Florianópolis: Ed. Mulheres, 2011.
- BOTEGA, Tuíla. *A interface entre migração internacional e mobilidade social: um estudo com migrantes retornados em Goiás*. 2015. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) Centro de Pesquisa e Pós-Graduação sobre as Américas, Programa de Pós-Graduação em Estudos Comparados sobre as Américas, Universidade de Brasília, Brasília, 2015.
- CASSARINO, Jean-Pierre. Theorising Return Migration: the Conceptual Approach to Return Migrants Revisited. *IJMS: International Journal on Multi-cultural Societies*, v. 6, n. 2, p. 253-279, 2004. Disponível em: <www.unesco.org/shs/ijms/vol6/issue2/art4>. Acesso em: 2 fev. 2015.
- CAVALCANTI, Leonardo; BOGGIO, Karina. *Una presencia ausente en espacios transnacionales*. Un análisis a partir del cotidiano de uruguayos y brasileños en España. Actas del IV Congreso Inmigración en España, Girona, 2004.

CAVALCANTI, Leonardo; PARELLA, Sònia. El retorno desde una perspectiva transnacional. *REMHU* - Rev. Interdiscip. Mobil. Hum., Brasília, n. 41, p. 9-20, jul./dez. 2013.

CERASE, Francesco P. Expectations and reality: a case study of return migration from the United States to Southern Italy. *International Migration Review*, v. 8. n. 2, p. 245-262, 1974.

CORTES, Tiago; SILVA, Carlos Freire da. Migrantes na costura em São Paulo: paraguaios, bolivianos e brasileiros na indústria de confecções. *Travessia*, São Paulo, n. 74, p. 37-58, 2014.

CSEM. *Relatório de pesquisa Mulher migrante: agente de resistência e transformação*. Brasília: CSEM, 2014.

DURAND, Jorge. Los inmigrantes también emigran: la migración de retorno como corolário del processo. *REMHU* – Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana, Brasília, ano XIV, n. 26 e 27, p. 167-189, 2006.

DUTRA, Delia. Mulheres do sul também migram para o sul, paraguaias no Brasil. *Anuario Americanista Europeo*, Paris, n. 11, Sección Tema Central, p. 93-108, 2013a.

_____. Mulheres, migrantes, trabalhadoras: a segregação no mercado de trabalho. *REMHU*, Rev. Interdiscip. Mobil. Hum., Brasília, n. 40, p. 177-193, jan./jun. 2013b.

FERNANDES, Duval Magalhães; RIBEIRO, Juliana. Migração laboral no Brasil: problemáticas e perspectivas. *Cadernos OBMigra*, Brasília, v. 1, n. 1, p. 15-34, 2015.

FERNANDES, Duval Magalhães; KNUP, Silvana Pena. Should I stay or should I go? A dúvida da permanência ou retorno: imigrantes brasileiros no estado de Massachusetts. In: ENCONTRO NACIONAL DE ESTUDOS POPULACIONAIS, 18., 2012, Belo Horizonte, 2012. Disponível em: <[http://174.121.79.98/~naotembr/anais/files/POSTER\[410\]ABEP2012.pdf](http://174.121.79.98/~naotembr/anais/files/POSTER[410]ABEP2012.pdf)>. Acesso em: 12 dez. 2013.

IBGE, Censo Demográfico. *Censo demográfico 2010: Nupcialidade, fecundidade e migração: resultados da amostra*. Rio de Janeiro, 2010. Disponível em: <http://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/98/cd_2010_nupcialidade_fecundidade_migracao_amostra.pdf>. Acesso em: 25 mar. 2014.

MACHADO, Igor José Renó. O futuro do passado: imigrantes brasileiros em Portugal e diferentes entrelaçamentos. *REMHU* - Rev. Interdiscip. Mobil. Hum., Brasília, ano XXI, n. 43, p. 225-234, jul./dez. 2014.

MARGOLIS, Maxine L. Na virada do milênio: A emigração brasileira para os Estados Unidos. In: MARTES, Ana Cristina Braga; FLEISHER, Soraya Resende (org). *Fronteiras cruzadas: etnicidade, gênero e redes sociais*. São Paulo: Paz e Terra, 2003. p. 51-72.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, *Estimativas Brasileiros no Mundo*, 2013.

NASH, Mary. Nuevos horizontes y viejos dilemas. Los retos de la era global. In: *Mujeres en el Mundo*. Historias, retos y movimientos. Madrid: Alianza Editorial, 2012. p. 309-339.

OIM. *Perfil Migratório de Paraguay*. Buenos Aires: Oficina Regional para América del Sur, 2011.

PARAGUAI. *Anuário Estadístico del Paraguay 2011*. Asunción: Dirección general de estadística, encuestas y censos (DGEEC), 2013.

PATARRA, Neide Lopes. Migrações internacionais de e para o Brasil contemporâneo: volumes, fluxos, significados e políticas. São Paulo Perspec., São Paulo, v. 19, n. 3, set. 2005. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-88392005000300002&lng=en&nrm=i-so>. Acesso em: 8 nov. 2010.

PERARO, Maria Adenir. A imigração para Mato Grosso no século XIX – Mulheres paraguaias: estratégias e sociabilidades. *Revista Territórios e Fronteiras*, Cuiabá, v. 2, p.121-134, 2001.

PEREIRA, Sônia; SIQUEIRA, Sueli. Migração, retorno e circularidade: evidências da Europa e Estados Unidos. *REMHU* - Rev. Interdiscip. Mobil. Hum., Brasília, ano XXI, n. 41, p. 117-138, jul./dez. 2013.

PORTES, Alejandro; GUARNIZO, Luis. *Capitalistas del trópico: La inmigración en los Estados Unidos y el desarrollo de la pequeña empresa en la República Dominicana*. FLASCO, 1991.

PROFIT. Alena. *El hombre soy yo: dinâmicas familiares no contexto da imigração paraguaia ao Brasil*. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) – Centro de Pesquisa e Pós-Graduação em Estudos Comparados sobre as Américas - CEPPAC da Universidade de Brasília, Brasília, 2015.

SALES, Teresa. *Brasileiros longe de casa*. São Paulo: Cortez, 1999.

_____. Segunda geração de emigrantes brasileiros nos EUA. In: *Migrações Internacionais* – contribuições para políticas. Brasília: CNPD, 2001. p. 361-374.

SAYAD, Abdelmaleck. O retorno: elemento constitutivo da condição do imigrante. *Travessia*, São Paulo, número especial, 2000.

_____. A imigração ou os paradoxos da alteridade. Tradução Cristina Mura-chco. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1998.

SIQUEIRA, Sueli. Sonhos, sucesso e frustrações na emigração de retorno: Brasil-Estados Unidos. Belo Horizonte: Argvmentvm, 2009.

SOTO, LÍlian. Las mujeres y la tierra en Paraguay. In: DOBREE, Patricio. (Org.). *La tierra en el Paraguay: de la desigualdad al ejercicio de derechos*. Asunción: Programa Democratización y Construcción de la Paz, 2013. p. 79-108.

SOUCHAUD, Sylvain.; FUSCO, Wilson. Diagnóstico das migrações internacionais entre Brasil, Paraguai e Bolívia. In: BRITO, F.; BAENINGER, R. (Org.). *Populações e políticas sociais no Brasil: os desafios da transição demográfica e das migrações internacionais*. Brasília: Centro de Gestão e Estudos Estratégicos (CGEE), 2008. p. 266-295.

O MOMENTO ATUAL é mais que oportuno para uma reflexão sobre as migrações internacionais. A globalização exerce um forte estímulo às migrações, uma vez que intensifica o fluxo de informações sobre padrões de vida e oportunidades nos países industrializados, porém tal estímulo não é acompanhado por um aumento de oportunidades. Se, por um lado, o fluxo de capital e mercadorias é incentivado, por outro, aumentam-se as restrições ao fluxo de pessoas. A globalização constitui-se, assim, em um processo que segrega, seleciona e exclui. Para refletir sobre essas questões, o Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento, Sociedade e Cooperação Internacional do Centro de Estudos Avançados Multidisciplinares da Universidade de Brasília e o Centro Scalabriniano de Estudos Migratórios apresentam o livro *Política migratória e o paradoxo da globalização*.

Desejamos a todos e todas uma boa leitura!

As Organizadoras

